

Molteni, Gabriel ; Ciocchini, Francisco J.

Medidas alternativas de la pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006

Ensayos de Política Económica N° 2, 2008

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Molteni, G., Ciocchini, F. J. (2008). Medidas alternativas de la pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006 [en línea]. *Ensayos de Política Económica*, 2.

Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/medidas-alternativas-pobreza-buenos-aires.pdf>
[Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).

Medidas Alternativas de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006

Francisco J. Ciocchini²⁹ y Gabriel Molteni³⁰

Resumen

En este trabajo, calculamos y analizamos el Índice de Severidad de la pobreza o *squared poverty gap* para el Gran Buenos Aires, en el período 1995-2006. Este índice es una de las tres medidas más conocidas correspondientes a la clase FGT (Foster, Greer and Thorbecke 1984), aunque menos utilizada que la incidencia o *head count ratio* (calculado por el INDEC), y la brecha de pobreza o *poverty gap*. El Índice de Severidad de la pobreza tiene en cuenta no sólo la distancia que separa a los pobres de la línea de pobreza (como en el caso de la brecha de pobreza) sino también la desigualdad entre los pobres. Es decir, le da un mayor peso a los hogares que están más alejados de la línea de pobreza. Por lo tanto, este índice cumple con el axioma de transferencia, a diferencia de los otros dos.

Calculamos el Índice de Severidad tanto a nivel hogares como individuos. Además, realizamos una descomposición del índice por grupos – según la situación laboral, el nivel de educación, el tamaño del hogar, la edad y el sexo del jefe de hogar; y calculamos el riesgo relativo de cada grupo. Realizamos también una comparación entre los índices de incidencia (INDEC) y severidad. Concluimos presentando los índices de incidencia y severidad para todo el país, y su descomposición por regiones, para el año 2006.

Abstract

In this article, we calculate and analyze the Poverty Severity Index or *Squared Poverty Gap* for the Greater Buenos Aires Area, during the period 1995-2006. This index is one of the measures of the FGT class (Foster, Greer and Thorbecke 1984), although it is not used as frequently as the Poverty Incidence Index or *Head Count Ratio* (used by INDEC), and the *Poverty Gap*. The Poverty Severity Index captures not only the distance of the incomes of the poor from the poverty line (like the poverty gap) but also the degree of inequality among the poor. It gives a higher weight to households with incomes further away from the poverty line and, unlike the other two measures, it satisfies the transfer axiom.

We calculate the Severity Index at both household and individual levels, and decompose this index by labor status, education level, household size, age, and sex of the household head. We also compare the incidence and severity indexes. We conclude by presenting the incidence and severity indexes for the whole country, and their decompositions by region, for 2006.

²⁹ Departamento de Economía Universidad Católica Argentina; Buenos Aires, Argentina

³⁰ Departamento de Economía Universidad Católica Argentina; Buenos Aires, Argentina.

Palabras Clave: pobreza, índices de pobreza, tasa de pobreza, brecha de pobreza, severidad de la pobreza.

Código JEL:

I32 Medición y análisis de la Pobreza

Dirección Contacto: gabriel_molteni@uca.edu.ar
f_ciocchini@uca.edu.ar

I. Introducción

En todo análisis económico del desempeño de un país se incluyen variables sociales, entre las cuales suele incluirse una medida de pobreza. La pobreza ha sido, por mucho tiempo, una temática central en el análisis de la situación social de los países. Esto llevó a que se realizaran esfuerzos por delimitar el fenómeno de manera cuantitativa, con el fin de poder analizar sus características y cambios en el tiempo, así como también para poder relacionarlo con otras variables relevantes del ámbito económico y social. Sin embargo, una de las mayores dificultades que se presenta en toda investigación sobre la pobreza es la referida a la metodología que debe utilizarse para su medición.

La medición y el análisis de la pobreza es sumamente importante por razones de conocimiento (saber cuál es la situación); razones analíticas (comprender los factores que determinan esa situación); razones de política pública (diseñar intervenciones que mejor se adapten al problema); y razones de monitoreo y evaluación (evaluar la efectividad de las políticas actuales y determinar si la situación está cambiando). Por lo tanto, es necesario poder contar con un marco robusto y creíble para identificar y medir la pobreza, de modo que sirva de base para desarrollar, implementar, monitorear y evaluar estrategias, programas y políticas anti-pobreza.

En Argentina, el tema de la pobreza ha recibido un creciente interés general en los últimos años, dado que es reconocido como uno de los problemas más acuciantes que enfrenta actualmente el país. El debate se ha centrado, por un lado, en su medición, y por otro, en la formulación de políticas que disminuyan las condiciones desfavorables de los grupos más vulnerables de la población.

En la Primera Sección de este trabajo, introducimos el debate actual sobre el cálculo de la medición de la pobreza, haciendo una revisión de las distintas metodologías. El debate surge por la diversidad de enfoques que se plantean para considerar este problema y que van desde una concepción biológica, que se basa en criterios de subsistencia, hasta los enfoques de privación relativa que enfatizan las percepciones de las personas sobre ciertos atributos deseables y que trascienden el campo de lo económico.

En la Segunda Sección, describimos el método que sigue el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y en la Tercera Sección, comentamos algunos de los problemas que presenta la actual metodología empleada por el INDEC. En la Cuarta Sección, desarrollamos el enfoque axiomático que debe cumplir un buen índice de pobreza, y en la Quinta Sección analizamos las propiedades de diferentes indicadores de pobreza en base a ese enfoque axiomático.

En la Sexta Sección, calculamos y analizamos el Índice de Severidad de la pobreza o *squared poverty gap* para el área del Gran Buenos Aires (GBA), en el período 1995-2006.³¹ Este índice es una de las tres medidas más conocidas correspondientes a la clase FGT (Foster, Greer and Thorbecke 1984), aunque menos utilizada que la incidencia o tasa de pobreza (calculada por el INDEC), y la brecha de pobreza o *poverty gap*. El Índice de Severidad de la pobreza tiene en cuenta no sólo la tasa de pobreza y la distancia que separa a los pobres de la línea de pobreza (brecha de pobreza) sino también la desigualdad entre los pobres. Por lo tanto, este índice cumple con el axioma de transferencia, a diferencia de los otros dos. Calculamos el Índice de Severidad tanto a nivel hogares como individuos.

En la Séptima Sección realizamos una descomposición del índice de Severidad por grupos – según la situación laboral, el nivel de educación, el tamaño del hogar, la edad y el sexo del jefe de hogar; y calculamos el riesgo relativo de cada grupo. Realizamos también una comparación entre los índices de incidencia (INDEC) y severidad. Concluimos presentando los índices de incidencia y severidad para todo el país, y su descomposición por regiones, para el año 2006.

II. Concepto de Pobreza y su Medición

En Economía existen varias definiciones y conceptos sobre el bienestar. Generalmente se analiza la insuficiencia de bienestar desde tres aspectos diferentes: pobreza; desigualdad; y vulnerabilidad.³²

³¹ Algunos trabajos que han analizado la pobreza para el área del Gran Buenos Aires son: **Llach, J. J. and Montoya, S.** *En Pos de la Equidad. La Pobreza y la Distribución del Ingreso en el Area Metropolitana de Buenos Aires: Diagnóstico y Alternativas de Propuesta.* Buenos Aires: IERAL, 1999; **Montoya, S. and Olivero, M.** "Claves para Reducir la Pobreza Agregada Disminuyendo las Disparidades Regionales. Argentina 1990-1997." *Estudios*, 1998, 20(85); **Albornoz, F. and Petrecolla, D.** "Medidas Alternativas de la Pobreza por Ingresos para el Gran Buenos Aires, 1980-1995." *Económica*, 1996, 42(1-2); **Mitnik, O. and Montoya, S.** "La Pobreza Urbana en Argentina. El Caso del Gran Buenos Aires." *Estudios*, 1993, 16(65); y **Mitnik, O. and Montoya, S.** "Pobreza y Distribución del Ingreso: Dinámica y Características del Gran Buenos Aires, 1974-1994." *Estudios*, 1995, 18.

³² El término *desigualdad* se refiere a la distribución del ingreso, consumo, educación o cualquier otro atributo entre todos los individuos de una población. El grado de desigualdad, en términos monetarios o no monetarios, es un importante indicador del

El término **pobreza** se refiere tradicionalmente a si los individuos poseen recursos suficientes para satisfacer sus necesidades. Su medición requiere definir tres puntos claves.³³ En primer lugar, requiere elegir la dimensión relevante y el indicador de bienestar. En segundo lugar, se debe seleccionar una línea de pobreza, es decir, un umbral por debajo del cual una familia o individuo será considerado pobre. Finalmente, se debe seleccionar una medida de pobreza, ya sea para toda la población o solamente para un subgrupo de la misma. Cada indicador presentará ventajas e inconvenientes que el investigador deberá tener en cuenta, atendiendo especialmente a cuáles sean sus objetivos.

Muchos autores han destacado la necesidad de definir la pobreza como un **concepto multidimensional**, que tenga en cuenta algo más que ingreso o consumo *per capita*.³⁴ En este sentido, la pobreza es entendida como una falla para alcanzar niveles "mínimamente aceptables" de diferentes atributos, monetarios y no monetarios, para lograr un nivel de vida de subsistencia.³⁵ Los intentos en esta dirección consisten generalmente en agregar varios atributos (como salud o educación) en un único índice a través de alguna función arbitraria, definiendo una línea de pobreza y medidas de pobreza asociadas sobre la base de ese índice. Un problema de este enfoque radica en la posibilidad que tienen los gobiernos de relevar información, de las diferentes dimensiones, con la misma frecuencia con la que se releva sobre ingresos. Sin embargo, el problema principal radica en la agregación, es decir, en la combinación de la información disponible en

nivel de bienestar de la población. Por *vulnerabilidad* se entiende la probabilidad o el riesgo actual de ser pobre –o que se agrave dicha situación, en el futuro. La vulnerabilidad es una dimensión también clave dado que afecta el comportamiento de los individuos y la percepción de su situación. Ver **Coudouel, A.; Hentschel, J. S. and Wodon, Q. T.** "Poverty Measurement and Analysis," J. Klugman, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

³³ Seguimos el análisis desarrollado por Sen. Ver **Sen, A. K.** *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, 1981.

³⁴ Si bien es cierto que con un nivel de ingreso o consumo mayor una persona puede ser capaz de mejorar su posición en algunos de sus atributos monetarios y no monetarios, puede ocurrir que algunos mercados para atributos no monetarios no existan (como en el caso de un bien público), o que los mercados sean altamente imperfectos. Por lo tanto, el ingreso como sólo indicador de bienestar es inapropiado y debe ser complementado por otros atributos, como por ejemplo: vivienda, alfabetismo, expectativa de vida, provisión de bienes públicos, inseguridad, autoestima, entre otros.

³⁵ Ver por ejemplo, **Ravallion, M.** "Issues in Measuring and Modelling Poverty." *Economic Journal*, 1996, 106, pp. 1328-43; **Sen, A. K.** "Issues in the Measurement of Poverty." *Scandinavian Journal of Economics*, 1979, 95, pp. 116-37; **Streeten, P.** *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1981; **UNDP.** "Human Development Report," New York: Oxford University Press, 1990; **Lipton, M. and Ravallion, M.** "Poverty and Policy," J. Behrman and T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland, 1995.

un único estadístico que resuma la extensión de la pobreza, y en que este estadístico cumpla con los axiomas característicos de los índices unidimensionales.³⁶

Aunque los conceptos, medidas y herramientas analíticas pueden aplicarse a numerosas dimensiones del bienestar, generalmente los trabajos sobre pobreza y las mediciones que llevan a cabo los gobiernos se enfocan en **una sola dimensión** y utilizan un **indicador monetario**.³⁷

Cuando se estima la pobreza con un indicador monetario se suele usar **ingreso o consumo**. La mayoría de los analistas argumenta que, si se dispone de información detallada sobre consumo obtenida a través de encuestas de hogares, la variable consumo será mejor indicador de la medida de pobreza que el ingreso.³⁸ Sin embargo, el problema principal para algunos países, como la Argentina, es la falta de relevamiento de este tipo de información, de manera frecuente.³⁹

Una vez que se define la dimensión de la pobreza a medir, por ejemplo: monetaria (ingreso *per capita*), se deben definir una o más líneas de pobreza. Una **línea de pobreza (LP)** es el límite que separa a los pobres de los no-pobres. La utilización de múltiples líneas permite distinguir entre diferentes niveles de pobreza –por ejemplo, entre indigencia y pobreza.

³⁶ Bourguignon y Chakravarty sugieren un modo alternativo para tomar en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza. Proponen especificar una línea de pobreza para *cada* dimensión de la pobreza y considerar que una persona es pobre si él/ella están por debajo de *al menos una* de esas varias líneas. Ver **Bourguignon, F. and Chakravarty, S. R.** "The Measurement of Multidimensional Poverty." *Journal of Economic Inequality*, 2003, 1, pp. 25-49.

³⁷ El "enfoque del ingreso" es el que cuenta con mayor tradición dado que fue utilizado en Inglaterra y los Estados Unidos cuando se efectuaron los primeros intentos por medir la importancia y rasgos de la pobreza, hacia de fines del siglo XIX y principios del XX.

³⁸ Varias son las razones que se argumentan a favor del uso de consumo para medir la pobreza. En primer lugar, el consumo es un mejor indicador que el ingreso dado que está más estrechamente relacionado con el bienestar de una persona. En segundo lugar, el consumo puede ser mejor medido que el ingreso. En tercer lugar, el consumo puede reflejar mejor el nivel de vida presente que lo que surge de su ingreso corriente, dado que una familia o individuo puede recurrir al mercado de crédito o a ahorros cuando el ingreso corriente baja. Ver **Coudouel, A.; Hentschel, J. S. and Wodon, Q. T.**, *Ibid.*, 2002, pp. 29-30.

³⁹ Cuando se trata de observar la evolución periódica de la pobreza en Argentina, la discusión pierde relevancia porque no existe la posibilidad de aplicar el método de consumo. Las encuestas de gastos se han realizado cada 10 años, en 1986 y en 1996, por lo que sus resultados pierden relevancia en muy poco tiempo. Como resultante se utiliza al ingreso como indicador de bienestar pese a que se reconocen las limitaciones del mismo. Ver **Crosta, F.** "La Medición de la Pobreza en la Argentina. Revisión Metodológica y Estimaciones," *Anales de la AAEP*, 2001.

Con respecto a la determinación de la línea de pobreza existen dos enfoques opuestos: objetivo y subjetivo. En el **enfoque subjetivo** el umbral está determinado sobre la base de la percepción de la gente sobre su propio bienestar.⁴⁰ Este enfoque no ha sido utilizado oficialmente por ningún gobierno ni por ninguna institución internacional, y en general se usa como un procedimiento complementario.⁴¹ Normalmente se aplica un **enfoque objetivo**, donde la línea de pobreza se determina con un criterio objetivo, ya sea de manera absoluta o relativa.⁴² En este enfoque, la elección de la línea de pobreza es, en definitiva, arbitraria. Por este motivo, con el fin de lograr amplia comprensión y aceptación de la línea de pobreza, es muy importante que aquella que se elija esté de acuerdo con las normas sociales, con lo que se entiende que representa un mínimo.⁴³

El enfoque que adopta una **línea de pobreza absoluta** entiende que existe un núcleo irreductible de privación absoluta y el hecho de no satisfacerla implica una condición de pobreza en cualquier contexto.⁴⁴ En términos monetarios, la línea de

⁴⁰ Ver **Rio Group**. "Compendium of Best Practices in Poverty Measurement," Rio de Janeiro: Expert Group on Poverty Statistics, 2006, pp. 80-89.

⁴¹ El tema de la pobreza subjetiva forma parte de un campo de análisis más amplio sobre la percepción subjetiva del bienestar. El término "economía de la felicidad" se utiliza para referirse a este tipo de estudios, que se enfocan en aspectos de la satisfacción de vida y en el modo en que diferentes campos de la vida afectan el bienestar general. Ver por ejemplo: **Frey, B. and Stutzer, A.** "The Economics of Happiness." *World Economics*, 2002a, 3(1); **Frey, B. and Stutzer, A.** "What Can Economists Learn from Happiness Research?" *Journal of Economic Literature*, 2002b, 40(2); **Van Praag, B. M. S.; Fritjers, P. and Ferrer-i-Carbonell, A.** "The Anatomy of Subjective Well-Being." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2003, 51; **Pradhan, M. and Ravallion, M.** "Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Consumption Adequacy." *Review of Economics and Statistics*, 2000, 82(3).

⁴² Ver **Foster, J. E.** "Absolute Versus Relative Poverty." *The American Economic Review*, 1998, 88(2), pp. 335-41.

⁴³ También se pueden combinar líneas de pobreza absolutas y relativas para el cálculo de la pobreza. Esta técnica permite tener en cuenta la desigualdad y la posición relativa de los hogares o individuos, al mismo tiempo que se reconoce la importancia de un mínimo absoluto, debajo del cual no es posible alcanzar el sustento. Ver **Madden, D.** "Relative or Absolute Poverty Lines: A New Approach." *Review of Income and Wealth*, 2000, 46(2), pp. 18-99.

⁴⁴ Es importante mencionar que en la literatura se han utilizado diferentes métodos para definir la línea de pobreza absoluta. Ver **Deaton, A.** *The Analysis of Household Surveys*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1997; **Ravallion, M. and Bidani, B.** "How Robust Is a Poverty Profile." *World Bank Economic Review*, 1994, 8(1), pp. 75-102; y **Wodon, Q. T.** "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh." *Journal of Development Studies*, 1997, 34(2), pp. 66-101.. La elección del método puede afectar la medición de la pobreza y por lo tanto, quién es considerado

pobreza absoluta suele estar basada en el costo estimado de una canasta nutricional considerada mínima para la vida de una familia o individuo tipo, a la que se la extiende para cubrir necesidades no-alimentarias mediante un cálculo adicional.⁴⁵ Países como Estados Unidos, Chile, México y otros de América Latina utilizan la línea de pobreza absoluta como método oficial para los cálculos regulares de la magnitud de la pobreza. Igualmente, la CEPAL adopta esta metodología para sus estimaciones regulares para los países de la región.⁴⁶ Si bien este es el método más difundido, no es el único.

El enfoque que adopta una **línea de pobreza relativa** argumenta que las necesidades humanas no son fijas, y por lo tanto varían de acuerdo a los cambios sociales y al crecimiento económico, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general.⁴⁷ Este criterio es el que adopta la Unión Europea, donde se considera pobres a aquellos cuyos ingresos están por debajo de la mitad del ingreso promedio o de la mediana del ingreso.⁴⁸

Finalmente, luego de elegir la dimensión relevante o indicador del bienestar y la línea de pobreza, se selecciona una **medida de pobreza**.⁴⁹ Ésta no es más que una función estadística que transforma la comparación del indicador de bienestar con la línea de pobreza en un número agregado, ya sea para la población total o para un subgrupo de la misma. Si bien existen diferentes medidas de la pobreza, la más utilizada en las estadísticas oficiales es la tasa de pobreza, también conocida

pobre. Es importante derivar líneas de pobreza que sean consistentes en la medición del bienestar en el espacio y en el tiempo.

⁴⁵ Desde un punto de vista histórico, el significado de las necesidades mínimas que constituyó la LP tomó distintas direcciones, siendo el criterio unificador el trabajo de Orshansky en el que delineó una canasta alimentaria básica ponderada por un indicador de consumo no alimentario. El ponderador usado era la inversa del coeficiente de Engel, que se define como la proporción del gasto total que se destina al consumo de alimentos. Ver **Orshansky, M.** "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile." *Social Security Bulletin*, 1965, 28, pp. 3-29

⁴⁶ Ver **CEPAL.** "Panorama Social De América Latina," Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.

⁴⁷ Teniendo en cuenta que gran parte de la población de los países menos desarrollados sobrevive con prácticamente el nivel mínimo, es más relevante confiar más en líneas de pobreza absoluta que en líneas de pobreza relativa. Ver *Ibid.*, p. 33.

⁴⁸ La Comunidad Económica Europea utiliza como valor de la LP oficial al 50% del ingreso medio. Los estudios nacionales realizados por Inglaterra y Alemania también determinan el valor de la LP como el 50% del ingreso medio, mientras que en Francia, se utiliza como LP al 50% del ingreso mediano. Ver **Atkinson, A. B.** "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries." *The World Bank Review*, 1991, 5(1), pp. 3-21; **Atkinson, A. B.** "The Institution of an Official Poverty Line and Economic Policy." *The Welfare State Programme, Discussion Paper, STICERD/London School of Economics*, 1993, 98.

⁴⁹ Ver **Coudouel, A.; Hentschel, J. S. and Wodon, Q. T.**, *Ibid.*, 2002.

como **índice de incidencia** (en inglés, *headcount index*). Sin embargo, como mencionaremos más adelante, la literatura sobre medición de la pobreza propone diversos índices en la búsqueda de reflejar diferentes características del fenómeno.⁵⁰

III. Medición de la Pobreza en la Argentina

En la Argentina, la medición oficial de la pobreza es elaborada por el **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos** (INDEC) a partir de la información sobre ingresos que surge de la **Encuesta Permanente de Hogares** (EPH). Con este fin, el INDEC ha tomado una serie de decisiones metodológicas, similares a las adoptadas por buena parte de las oficinas de estadísticas del mundo – especialmente las de Estados Unidos y América Latina. Obviamente, estas decisiones tienen un impacto sobre el análisis y las conclusiones a las que se llega.

El INDEC utiliza para sus estimaciones el “**enfoque del ingreso**” siguiendo el concepto de **pobreza absoluta**.⁵¹ En particular, el INDEC lleva a cabo la medición de la pobreza con el **método de la línea de pobreza (LP)**, que consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.⁵²

⁵⁰ La literatura destaca que las medidas de profundidad de la pobreza (en inglés *depth of poverty o poverty gap*) y severidad de la pobreza (en inglés *severity of poverty*) son complementos importantes de la incidencia de la pobreza.

⁵¹ A este método se lo conoce como “método indirecto”. Por otra parte, el INDEC también utiliza el “método directo”, conocido como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que consiste en identificar el conjunto de hogares que no pueden satisfacer alguna necesidad básica. Es decir, considera pobre a todo individuo cuyo hogar tiene ciertas características que reflejan un consumo permanente bajo, o que condicionan seriamente su capacidad de generar ingresos suficientes en el futuro. Estas características incluyen: hacinamiento, precariedad en la vivienda, no asistencia a la escuela de los niños y baja educación del jefe de familia combinada con baja relación de miembros activos/inactivos del hogar. Sin embargo, este último método sólo se aplica cuando se releva información en un Censo Nacional. Ver **Gasparini, L.; Marchioni, M. and Sosa Escudero, W.** “La Distribución del Ingreso en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires.” *Cuadernos de Economía, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2000, 49*; y **INDEC.** “La Necesidades Básicas Insatisfechas: Sus Deficiencias Técnicas y su Impacto en la Definición de Políticas Sociales,” 5to Taller Regional del MECOVI, 2000..

⁵² Este último es un concepto normativo pues representa el valor de todos los bienes y servicios que se consideran necesarios para que el hogar satisfaga las necesidades básicas. La idea sobre la que se sustenta el enfoque es evaluar si los recursos con los que cuenta el hogar le permiten solventar un presupuesto que refleje la adquisición de aquellos bienes y servicios que posibiliten a sus miembros convivir dignamente en sociedad y desarrollarse personalmente.

Para el cálculo de la LP se necesita contar con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT) del hogar. Como se explica en el Anexo 1, el valor de la CBT de cada hogar dependerá de la cantidad de personas que lo componen y de la distribución de sus miembros en términos de edades y géneros.⁵³ Con ello se contemplan los distintos requerimientos que tienen hogares con tamaños diversos y personas que difieren en esos atributos.⁵⁴

Una vez establecido el valor de la CBT (*i.e.*, el valor de la LP), se compara el ingreso total de cada hogar con el valor de su LP. Si el ingreso total del hogar es menor al valor de su LP se considera que dicho hogar es pobre. Para el cálculo de la pobreza a nivel individual se considera pobre a todos los miembros de un hogar pobre.

La medida de pobreza que calcula INDEC es la denominada **tasa de pobreza** (*Headcount Index*), que mide la **incidencia o extensión de la pobreza**. La tasa de pobreza indica el número de hogares o personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la LP.⁵⁵ Este indicador se puede expresar como:

$$H = \frac{q}{n}$$

donde H es la tasa de pobreza, q es la cantidad de hogares (o personas) pobres de una población determinada y n es la población total de hogares (o personas).

IV. Algunos Problemas con la Medición de la Pobreza en la Argentina

El método que utiliza el INDEC para calcular el índice de pobreza adolece de **limitaciones** de diferente índole.⁵⁶ Es importante tener en cuenta estas

⁵³ Ver Anexo 1 para mayor información sobre el cálculo de la LP que realiza el INDEC.

⁵⁴ La línea de pobreza del Gran Buenos Aires que se emplea en las estimaciones regulares del INDEC surgió de un estudio realizado entre 1988 y 1990 en base a los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1986. Estos estudios se realizaron en el marco del proyecto Investigación de la Pobreza en la Argentina (IPA). La línea fue calculada siguiendo, básicamente, la misma metodología empleada por otras oficinas nacionales de estadísticas y organismos internacionales.

⁵⁵ No se incluyen en el cálculo aquellos hogares con miembros que deciden no declarar ingresos, o los declaran parcialmente. Las mediciones de ingresos no se corrigen por subdeclaración.

⁵⁶ Algunos trabajos recientes que hacen referencia a estas limitaciones son: **Gontero, S.** "Cuáles son las Limitaciones de las Estadísticas de Pobreza en Argentina?," Córdoba:

limitaciones dado que una medición de la pobreza realista resulta indispensable para la formulación de políticas destinadas a solucionar este problema.

En **primer lugar**, uno de los aspectos más controvertidos es la calidad de las mediciones de la variable "ingreso", indispensable para la correcta interpretación del método. En este caso, existen dos problemas principales con respecto a los ingresos relevados en la EPH. Por un lado, el problema de la sub-declaración de los ingresos.⁵⁷ Asociado a éste, podemos mencionar que el nivel de ingreso es una de las preguntas en las que se detecta mayor cantidad de no-respuestas (negativas a declarar).⁵⁸ Tampoco se toman en cuenta los efectos de las transferencias de ingresos a través de la política fiscal (impuestos y subsidios).⁵⁹

En **segundo lugar**, es posible encontrar algunas críticas a los supuestos con los cuales se elabora la CBA y más aún a los métodos utilizados para la estimación de la CBT. Gontero menciona los diferentes requisitos que debe cumplir la CBA: a) satisfacer los gustos y hábitos de la población; b) estar compuesta por productos que tengan disponibilidad en el mercado y c) ser de costo mínimo.⁶⁰ Por lo tanto, cada uno de estos requisitos puede ser objeto de discusión y, en consecuencia, determinar diferentes valores de la LP.⁶¹ Algunos ejemplos:

Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, 2004; **Crosta, F.**, *Ibid.*, 2001.; y **Albornoz, F. and Petrecolla, D.**, *Ibid.*, 1996.

⁵⁷ Algunos trabajos, como los de Llach y Montoya o Crosta establecen coeficientes de corrección por fuente para 1986 y 1993, comparando los resultados que surgen de las Revisiones de Cuentas Nacionales con los de la EPH del año respectivo. De esta manera, llevan a cabo ajustes por no respuesta o sub-declaración. Ver **Llach, J. J. and Montoya, S.**, *Ibid.*, 1999.; o **Crosta, F.**, *Ibid.*, 2001.

⁵⁸ Algunos estudios que proponen metodologías para corregir este hecho son **Llach, J. J. and Montoya, S.**, *Ibid.*, 1999, **Gasparini, L.; Marchioni, M. and Sosa Escudero, W.**, *Ibid.*, 2000; **Felcman, D.; Kidyba, S. and Rufo, H.** "Medición del Ingreso Laboral: Ajustes a los Datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Análisis de la Distribución del Ingreso (1993-2002)." *Asociación Argentina de Economía Política*, 2003. Al igual que en el caso de la sub-declaración, se pueden implementar dos alternativas: eliminar esos individuos de la muestra o realizar una imputación de los ingresos faltantes.

⁵⁹ Esto implica que existen bienes y servicios que deberían ser incluidos dentro de los ingresos del hogar, ya que son consumidos por los hogares y no se compran en el mercado. Por ejemplo, los bienes públicos, el agua potable o la educación. Llach y Montoya estiman los efectos de los impuestos y subsidios concluyendo que la política fiscal tiene un impacto neto progresivo sobre la distribución del ingreso. Ver **Llach, J. J. and Montoya, S.**, *Ibid.*, 1999.

⁶⁰ Ver **Gontero, S.**, *Ibid.*, 2004.

⁶¹ Feres menciona que se debería establecer el costo mínimo de la CBA en términos de un intervalo de confianza y no necesariamente una estimación puntual. Para ello se debería tener en cuenta la sensibilidad del costo de la CBA a valores alternativos de los parámetros (por ejemplo, requerimientos nutricionales, estructura de consumo, y los precios). Aunque este método dificultaría el análisis de pequeños cambios en la pobreza,

- La CBA elegida por el INDEC, calculada en base a lo que se consume en el aglomerado Gran Buenos Aires, no es representativa de las pautas de consumo en ciudades del interior del país, como Jujuy o Ushuaia.⁶²
- Dado que las preferencias en relación al consumo pueden modificarse en el tiempo, es necesario realizar la actualización periódica de los bienes que componen la CBA. Sin embargo, la CBA actual está basada en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1985/86.⁶³
- Dado que los consumidores no son siempre optimizadores eficientes, puede suceder que la canasta de costo mínimo no sea necesariamente representativa de las pautas de consumo de esa sociedad. Algunos proponen utilizar precios intermedios, suponiendo que las pautas de consumo de los hogares más pobres no corresponden necesariamente a los precios más bajos del mercado.⁶⁴

Por otro lado, el cálculo de la CBT también genera algunas críticas. La principal radica en el hecho de que la CBT se calcule de forma indirecta, multiplicando la CBA por la inversa del Coeficiente de Engel.⁶⁵ Esta metodología utiliza ponderaciones para cada miembro de la familia iguales a las utilizadas para el consumo de alimentos. Sin embargo, el consumo no alimentario depende de otros factores como el tamaño y composición del hogar, la etapa del ciclo de vida, la cuantía del patrimonio acumulado, el grado de acceso a los servicios públicos, entre otros.⁶⁶ Por ejemplo, la CBT no diferencia entre hogares que alquilan vivienda y hogares propietarios, aún cuando existen obvias diferencias en la estructura de consumo.⁶⁷

le daría mayor coherencia al grado de exactitud con que se establecen las estimaciones. Ver **Feres, J.C.** "Notas sobre la Medición de la Pobreza según el Método del Ingreso." *4to Taller Regional del MECOVI*, 1999..

⁶² El INDEC actualmente aplica una metodología de transición que consiste en ajustar la CBA utilizada hasta el presente en el aglomerado Gran Buenos Aires, con los coeficientes por región de Paridad de Poder de Compra del Consumidor elaborados en base a los precios relevados en las jurisdicciones provinciales. De esta manera se obtienen valores regionales de la CBA. Actualmente se está trabajando en la conformación de canastas regionales.

⁶³ Ver Anexo 1.

⁶⁴ Ver **MECON**. "Población Indigente y Pobre en el Total Urbano. Metodología Alternativa," Buenos Aires: Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Ministerio de Economía de la Nación, 2003.

⁶⁵ Ver Anexo 1.

⁶⁶ **Beccaria, L.; Feres, J.C. and Sainz, P.** "Medición de la Pobreza: Situación Actual de los Conceptos y Métodos." *4to Taller Regional del MECOVI*, 1999. mencionan la existencia de economías de escala en el consumo de los diversos componentes del presupuesto.

⁶⁷ Algunos trabajos que incorporan este concepto son: **Mitnik, O. and Montoya, S.**, *Ibid.*, 1993; y **Beccaria, L. and Minujin, A.** "Sobre la Medición de la Pobreza: Enseñanzas a partir de la Experiencia Argentina." *Documento de Trabajo UNICEF Argentina*, 1991, 8.

Algunos critican directamente la medición de la tasa de pobreza mediante el uso de una LP absoluta, y sugieren la adopción de una LP relativa. De esta manera, buscan resaltar los aspectos socio-culturales de la pobreza más que la incapacidad para comprar cierta canasta básica de bienes. Por ejemplo, si se aplica la LP oficial se entiende que existe un porcentaje de hogares que no alcanza cierta canasta explícita de bienes, en tanto que si se utiliza la LP del 50% del ingreso medio, se entiende que existe un porcentaje de hogares que no alcanzan a comprar la mitad de la canasta que compra el adulto equivalente medio.⁶⁸

En **tercer lugar**, las mediciones de pobreza basadas en el método de la LP absoluta presentan mucha sensibilidad a las variaciones en el contexto macroeconómico. En un período con alta inflación, recesión y alto desempleo, la incidencia de la pobreza será muy alta debido a que se está incluyendo en el universo de hogares pobres a personas que están sufriendo una pérdida de poder adquisitivo circunstancial.⁶⁹ Algunos investigadores han sugerido utilizar otro indicador de bienestar, como el ingreso permanente o el consumo corriente del hogar –sin embargo ninguno ha reemplazado al ingreso familiar.

En **cuarto lugar**, la medida de pobreza se obtiene a partir de la EPH, que es una muestra de la población. En consecuencia, los estadísticos que se obtienen a partir de ella sufren de variabilidad muestral. Este problema es particularmente relevante en encuestas que, como la EPH, renuevan periódicamente los individuos de la muestra. Este problema motiva la necesidad de construir intervalos de confianza del estadístico, para lo cual es necesario estimar su función de distribución.⁷⁰

En **quinto lugar**, aun superando las limitaciones de la metodología de la LP antes mencionadas, se debe señalar que la tasa de pobreza (o índice de incidencia) no considera aspectos distributivos y tampoco satisface ciertos requisitos que debería cumplir todo buen indicador de pobreza. En la próxima sección analizaremos en detalle este punto.

⁶⁸ **Crosta, F.**, Ibid., 2001. realiza un análisis tomando líneas de pobreza relativas para Argentina: 50% del ingreso mediano equivalente y 50% del ingreso medio equivalente. Con este tipo de líneas de pobreza se intenta captar la dependencia de la pobreza del nivel de vida.

⁶⁹ Ver **Mitnik, O. and Montoya, S.**, 1995. Este es el caso de la Argentina luego de la devaluación del 2002, situación en la que la tasa de pobreza pasó del 38% en Octubre de 2001 al 50% en Mayo de 2002.

⁷⁰ Ver **Crosta, F.**, Ibid., 2001. En **Mitnik, O. and Montoya, S.**, Ibid., 1995; y en **Mitchell, A.** "El Nivel de Pobreza en la Argentina, 1988-1998: El Efecto de usar Líneas de Pobreza e Índices de Pobreza Alternativos," Buenos Aires: ITDT-Seminario sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, 2000. se calculan intervalos de confianza para cada medida a partir de esos estadísticos propuestos por **Kakwani, N.C.** "Poverty Measurement and Hypothesis Testing," J. Creedy, *Taxation, Poverty and Income Distribution*. England Edward Elgar, 1994, para el caso de la Argentina.

V. Requerimientos Teóricos de un “Buen” Indicador de Pobreza

Para que las políticas públicas destinadas a aliviar el problema de la pobreza sean exitosas y, además, el gasto sea utilizado eficientemente - alcanzando a aquellos que se encuentran relativamente más afectados, se requiere ir más allá de la simple incidencia o tasa de pobreza. Se debe considerar tanto la intensidad de la pobreza como la distribución del ingreso entre los pobres.⁷¹

Esto fue destacado por Sen, en su trabajo de 1976, que es considerado un aporte fundamental a la vasta literatura sobre medición de la pobreza.⁷² En dicho trabajo, Sen desarrolla un **enfoque axiomático** en el que propone una serie de axiomas que debe satisfacer una “buena” medida de pobreza y deriva un índice que satisface dichos axiomas.⁷³ Dados los objetivos de este trabajo, no es necesario detallar los axiomas utilizados por Sen. Sin embargo, es importante resaltar que el índice de Sen satisface los dos axiomas siguientes:⁷⁴

a) *Axioma de Monotonidad*

Una reducción del ingreso de una persona que se encuentre debajo de la LP debe, *ceteris paribus*, incrementar la medida de pobreza. Esto significa que debe haber una correlación entre el índice de pobreza y la distancia de los ingresos de los pobres a la LP. En otras palabras, se debe considerar la intensidad de la pobreza.

⁷¹ Asimismo, un análisis riguroso de la pobreza también requiere conocer los factores determinantes de las variaciones en las características cuantitativas o cualitativas de la pobreza. Ver **Mitnik, O. and Montoya, S.**, *Ibid.*, 1995; **Ojeda, S.; Pereyra, L. and Gontero, S.** "La Pobreza en los Hogares del Gran Córdoba: Aplicación del Modelo de Regresión Logística." *Revista de Economía y Estadística*, 2005, 43(1).; **Busso, M.; Cerimedo, F. and Cicowiez, M.** "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Descifrando la Última Década en Argentina." *Documento de Trabajo CEDLAS*, 2005, 21.; y **Bustelo, M. and Lucchetti, L.** "La Pobreza en Argentina: Perfil, Evolución y Determinantes Profundos (1996, 1998 Y 2001)." *Ibid.*, 2004, 7. para el caso de la Argentina. Por otro lado, también es necesario tener en cuenta la robustez de las mediciones y su relevancia estadística. Ver **Crosta, F.**, *Ibid.*, 2001. para el caso de la Argentina.

⁷² Ver **Sen, A. K.** "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement." *Econometrica*, 1976, 44, pp. 219-31.. Otras críticas importantes a la utilización de este indicador fueron realizadas por **Clark, S.; Hemming, R. and Ulph, D.** "On Indices for the Measurement of Poverty." *The Economic Journal*, 1981, 91(362), pp. 515-26.; y **Atkinson, A. B.**, *Ibid.*, 1991, entre otros.

⁷³ Este enfoque fue extendido y desarrollado por otros. Ver **Kakwani, N.C.** "On a Class of Poverty Measures." *Econometrica*, 1980, 48, pp. 437-46.; **Foster, J. E.; Greer, J. and Thorbecke, E.** "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Ibid.*, 1984, 52(3), pp. 761-66.; y, más recientemente, **Chakraborty, A.; Pattanaik, P. K. and Xu, Y.** "On the Structure of Some Measures of Deprivation." *Working Paper 02-05 - University of California Riverside*, 2002.

⁷⁴ También satisface el denominado **Axioma de Foco**, que establece que el valor del índice de pobreza sólo depende del ingreso de los pobres; los ingresos de los no-pobres no juegan ningún papel (una vez determinado el valor de la LP).

b) Axioma (Débil) de Transferencia

Una transferencia pura de ingresos de una persona debajo de la LP hacia otra más rica debe, *ceteris paribus*, incrementar la medida de pobreza, a menos que el número de personas por debajo de la LP se reduzca estrictamente debido a la transferencia.⁷⁵ Este axioma implica que la medida de pobreza debe reflejar la distribución del ingreso entre los pobres.

En 1980, Kakwani propuso un tercer axioma, que el índice de Sen no satisface:⁷⁶

c) Axioma de Sensibilidad a las Transferencias

Si una transferencia de ingreso $t > 0$ tiene lugar desde una persona pobre con ingreso y hacia otra persona pobre con ingreso $y+d$ ($d > 0$), entonces la magnitud del incremento en la pobreza debe ser menor cuanto mayor sea y . Es decir, este axioma le otorga más ponderación a las transferencias realizadas en la parte inferior de la distribución de ingresos de la población pobre.

Por otro lado, Anand cuestiona la imposibilidad de descomponer en subgrupos al índice de Sen.⁷⁷ Para solucionar este problema, Foster, Greer y Thorbecke (FGT) propusieron el axioma de descomposición o monotonicidad por subgrupos.⁷⁸

d) Axioma de Monotonidad por Subgrupos

Si la medición de pobreza de un subgrupo de la población aumenta, *ceteris paribus*, la medida de pobreza de toda la población debe aumentar. Es decir, si partiendo de una situación determinada, los ingresos de un subgrupo se reducen (sin que cambie su participación en el total de la población), entonces la medición de la pobreza debe aumentar.

VI. Análisis de los Indicadores de Pobreza

El desarrollo del enfoque axiomático ha motivado la construcción de índices de pobreza que intentan satisfacer ciertos axiomas, con el objetivo de alcanzar una comprensión más acabada del fenómeno de la pobreza. En la Argentina, la medida de pobreza reportada por el INDEC es la **tasa de pobreza** (H) o *headcount index*, también conocido como índice de incidencia. Este índice es el más conocido, y es

⁷⁵ El adjetivo "débil" hacer referencia a la condición de que el número de pobres permanezca constante. Por el contrario, el **Axioma Fuerte de Transferencia** exige que el valor del índice de pobreza se incremente aunque la transferencia provoque una reducción en el número de pobres. Es decir, el valor del índice debe incrementarse aunque la transferencia permita a uno de los pobres "cruzar" la línea de pobreza. El índice de Sen no satisface este axioma. Ver **Sen, A. K.**, "Social Choice Theory: A Re-Examination," *Econometrica*, 45(1), pag. 77.

⁷⁶ Ver **Kakwani, N.C.** "On a Class of Poverty Measures." *Econometrica*, 1980, 48, pp. 437-46.

⁷⁷ Ver **Anand, S.** Ibid., 1977, pp. 1-16. La imposibilidad de descomponer el índice de Sen en subgrupos se deriva del método utilizado por Sen para ponderar los ingresos de cada individuo.

⁷⁸ Ver **Foster, J. E.; Greer, J. and Thorbecke, E.** Ibid., 1984, pp. 761-66.

muy fácil de interpretar y comunicar. Sin embargo, la literatura ha propuesto otras medidas que poseen mejores propiedades teóricas.

Una crítica importante al índice de incidencia es que considera que todas las personas por debajo de la LP sufren las mismas carencias. Esto se debe a que sólo considera el número de individuos por debajo de la LP. En la realidad, sin embargo, no todos los pobres tienen ingresos que están a la misma distancia de la LP, de manera que el déficit de bienestar puede diferir entre individuos. Por lo tanto, este índice proporciona una limitada visión de la pobreza al no utilizar información sobre ‘cuán pobres son los pobres’ (axioma de monotonicidad). De la misma manera, al considerar sólo el número de pobres, el índice de incidencia tampoco utiliza información relativa a la distribución del ingreso de la población pobre (axioma de transferencia). Resumiendo, **el índice de incidencia no cumple con los axiomas de monotonicidad y transferencia.**

Para reflejar la intensidad de la pobreza, se suele utilizar la **brecha de la pobreza (BP)**. La *BP* es una medida ponderada de la brecha relativa de ingresos de los pobres con respecto a la LP, y permite conocer cuán alejados de este límite se encuentran los distintos hogares o individuos. A esta medida también se la conoce como **índice de profundidad** de la pobreza, y se la define como:

$$BP = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$$

donde z es el valor de la LP, y_i es el ingreso de la i -ésima persona (u hogar) pobre, q es el número de pobres y n es el número total de individuos (pobres o no). Nótese que $y_i \leq z$ para todo $i \in \{1, \dots, q\}$.

El índice *BP* es un estadístico útil para estimar cuántos recursos se necesitarían para erradicar la pobreza a través de transferencias de efectivo orientadas a los pobres, es decir, qué cantidad de dinero haría falta para llevar a todos los pobres hasta el umbral LP.⁷⁹ Sin embargo, la *BP* cumple con el axioma de monotonicidad

⁷⁹ Por ejemplo, un valor de *BP* igual a 0,20 implicaría que la transferencia per capita necesaria para eliminar la pobreza es del 20 por ciento de la LP. Si el ingreso medio del país es igual al doble que la LP, la transferencia per capita representaría el 10 por ciento del ingreso medio. Ahora, si el ingreso medio de la población no-pobre es igual al doble que la LP, y si la mitad de la población es pobre, se puede concluir que el impuesto que debería imponerse a los no-pobres para eliminar la *BP*, sería del 20 por ciento. En la práctica, dado que transferencias de este tipo no son siempre posibles o necesariamente algo bueno (tasas impositivas altas puede afectar negativamente el crecimiento, a través de un menor ahorro e inversión), se debe ser cuidadoso con el uso de este tipo de simulación.

pero no con el de transferencia. Es decir, no tiene en cuenta la distribución del ingreso entre los pobres.

El término “brecha de la pobreza” se utiliza a veces para denominar a un índice similar al *BP* definido más arriba, pero que divide a la suma de las brechas relativas por el número de pobres (en vez de dividirla por el tamaño de la población). Llamando *I* (por *income-gap ratio*) a este nuevo índice, tenemos:

$$I = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$$

El índice *I* mide la distancia relativa del ingreso promedio de los pobres con respecto a la LP.⁸⁰ En este sentido, el índice *I* también se puede interpretar como una medida de la profundidad o intensidad de la pobreza.⁸¹ Al igual que *BP*, el índice *I* cumple con el axioma de monotonicidad pero no con el de transferencia.

Como se mencionó anteriormente, con el fin de proponer una medida que cumpliera con los citados axiomas, Sen desarrolló un indicador que se hizo famoso como el **índice de Sen** (*S*). Este índice distingue tres elementos que, de acuerdo a Sen, deben ser incluidos en un índice de pobreza: la Incidencia de la Pobreza (*H*), la Intensidad de la Pobreza (*I*) y la distribución del ingreso entre los pobres, medida por el Coeficiente de Gini para la población pobre (*G_p*).⁸² El valor de *S* se obtiene combinando los valores de *H*, *I* y *G_p*, de la siguiente manera:

$$S = H [I + (1 - I)G_p]$$

Es importante notar que, si bien *S* cumple con los axiomas de monotonicidad y transferencia (débil), no cumple con el axioma de monotonicidad por subgrupos (a diferencia de *H* y *BP*, que sí lo satisfacen). En este sentido, el índice *S* presenta dos desventajas. En primer lugar, la suma de las contribuciones de cada subgrupo de la población al total de pobreza puede no explicar el 100 por ciento. En segundo lugar, la pobreza total puede disminuir aún cuando la pobreza en cada subgrupo aumente.⁸³

⁸⁰ Cabe mencionar que el INDEC ha calculado el índice *I* para el Gran Buenos Aires desde 1991, y publica periódicamente los datos para el total de aglomerados urbanos desde 2001 en adelante.

⁸¹ Nótese que se cumple: $BP = HI$.

⁸² Ver **Sen, A. K.** Ibid., 1979, pp. 116-37. El coeficiente de Gini de la población pobre se puede calcular como: $G_p = \frac{1}{2q^2 \bar{y}_p} \sum_{i=1}^q \sum_{j=1}^q |y_i - y_j|$ donde $y = (y_1, \dots, y_q)$ es el vector de ingresos de la población pobre, \bar{y}_p su media aritmética, y q el tamaño de la población pobre. Así, G_p se puede interpretar como un promedio ponderado de las diferencias entre todos los pares posibles de ingresos, para la población pobre. Ver **Kendall, M. G. and Stuart, A.** *The Advanced Theory of Statistics*. New York: Hafner Publishing co., 1963.

⁸³ Un número de variantes del índice de Sen buscaron superar sus limitaciones. Ver por ejemplo, **Kakwani, N.C.** Ibid., 1980; **Anand, S.** Ibid., 1977; y **Thon, D.**, Ibid., 1979.

Foster, Greer and Thorbecke (FGT) propusieron la siguiente familia paramétrica de medidas de pobreza:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde α es un parámetro no negativo.⁸⁴ La expresión previa se puede reescribir de la siguiente manera:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha-1} \left(\frac{z - y_i}{z} \right) \quad \frac{z - y_i}{z}$$

Esta expresión muestra que P_{α} es una suma ponderada de los valores de, donde el ponderador de la i -ésima observación es:

$$\frac{1}{n} \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha-1}$$

El parámetro α , que asigna diferentes ponderaciones a la diferencia relativa entre el ingreso de cada pobre y la LP, puede ser interpretado como el grado de 'aversión a la desigualdad'. Cuando $\alpha=0$, P_{α} coincide con el índice de incidencia (*i.e.*, $P_0 = H$); cuando $\alpha=1$, P_{α} coincide con la brecha de la pobreza (*i.e.*, $P_1 = BP$). A medida que α aumenta por encima de 1, el índice otorga progresivamente un peso mayor a los ingresos más bajos.⁸⁵

El índice P_{α} satisface el axioma de monotonicidad, para todo $\alpha > 0$; el axioma de transferencia (débil y fuerte), para todo $\alpha > 1$; y el axioma de sensibilidad a las transferencias, para todo $\alpha > 2$.⁸⁶ Además, toda la clase de medidas P_{α} satisface el axioma de monotonicidad por subgrupos. Más aun, dada un valor de la LP, P_{α} se puede descomponer en subgrupos de manera aditiva, utilizando como ponderadores las participaciones de cada grupo en el total de la población. Es decir,

Existen también otras medidas de pobreza basadas en índices de desigualdad, como el de **Watts, H.** "An Economic Definition of Poverty," D. P. Moynihan, *On Understanding Poverty*. New York: Basic Books, 1968, ; **Takayama, N.** "Poverty, Income Inequality, and Their Measures: Professor Sen's Axiomatic Approach Reconsidered." *Econometrica*, 1979, 47.; **Blackorby, C. and Donaldson, D.** "Ethical Indices for the Measurement of Poverty." *Ibid.*, 1980, 48(4).; **Clark, S.; Hemming, R. and Ulph, D.** *Ibid.*, 1981; y **Pyatt, G.** "Measuring Welfare, Poverty and Inequality." *Ibid.*, 1987, 97(June).

⁸⁴ Ver **Foster, J. E.; Greer, J. and Thorbecke, E.** *Ibid.*, 1984, pp. 761-66.

⁸⁵ Zhen presenta algunas discusiones sobre el tema de la sensibilidad a la aversión a la pobreza. Ver **Zheng, B.** "Minimum Distribution-Sensitivity, Poverty Aversion, and Poverty Orderings." *Journal of Economic Theory*, 2000, 95, pp. 116-37..

⁸⁶ Ver la Proposición 1 en **Foster, J. E.; Greer, J. and Thorbecke, E.** *Ibid.*, 1984, pp. 761-66. El índice P_{α} también satisface el Axioma de Foco, para todo $\alpha \geq 0$, y es continuo para todo $\alpha > 0$.

para una población de tamaño n , dividida en m subgrupos de tamaño n_j , P_α se puede expresar de la siguiente manera:

$$P_\alpha = \sum_{j=1}^m \frac{n_j}{n} P_\alpha^j$$

donde P_α^j es el índice de pobreza del grupo j .⁸⁷ Esta descomposición permite calcular la contribución total del grupo j a la pobreza como $T_j = \frac{n_j}{n} P_\alpha^j$, y su contribución relativa como $R_j = \frac{n_j P_\alpha^j}{n P_\alpha} = \frac{T_j}{P_\alpha}$. La contribución de cada grupo a la pobreza total permite analizar cuál sería la reducción de la pobreza total si todos los individuos (u hogares) de un determinado grupo dejaran de ser pobres.

Un índice que se está utilizando cada vez más extensivamente en la medición de la pobreza es P_2 (i.e., P_α con $\alpha=2$).⁸⁸ A este índice también se lo conoce como **índice de severidad** de la pobreza, *squared poverty gap*, o simplemente FGT_2 :

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

No es difícil demostrar que FGT_2 se puede escribir de la siguiente forma:

$$FGT_2 = H \left[I^2 + (1-I)^2 C_p^2 \right]$$

donde,

$$C_p^2 = \frac{1}{q \bar{y}_p^2} \sum_{i=1}^q (y_i - \bar{y}_p)^2$$

es una medida de desigualdad entre los pobres, siendo \bar{y}_p el ingreso promedio de los pobres. Se observa así que FGT_2 , como el índice de Sen, combina la tasa de incidencia (H), una medida de profundidad de la pobreza (I), y una medida de la desigualdad del ingreso entre los pobres (C_p^2).

De lo dicho más arriba se sigue que FGT_2 satisface los axiomas de monotonicidad y transferencia, y se puede descomponer aditivamente en subgrupos. Estas características, además de su simplicidad de cálculo, justifican la popularidad creciente de esta medida. En la Argentina, sin embargo, la utilización de este índice

⁸⁷ Ver la Proposición 2 en Foster, J. E.; Greer, J. and Thorbecke, E. Ibid., 1984, pp. 761-66.

⁸⁸ Ver, por ejemplo, Greer, J. and Thorbecke, E. "A Methodology for Measuring Food Poverty Measures." *Econometrica*, 1986, 52(3), pp. 761-66.; Datt, G. and Ravallion, M. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics*, 1992, 28, pp. 275-95.; Dutta, I. and Pattanaik, P. K. "Housing Deprivation in a Village in Orissa." *Journal of Quantitative Economics*, 2000, 16(1), pp. 145-75..

no es habitual y su divulgación se restringe al ámbito académico.⁸⁹ En la próxima sección calculamos y analizamos el índice de severidad de la pobreza (FGT_2) para el Gran Buenos Aires, para el período 1995-2006.

Como conclusión, es importante destacar la necesidad de utilizar, con fines de evaluación, otros índices (profundidad y severidad) que complementen la tasa de pobreza o incidencia. Por ejemplo, podría ocurrir que las mediciones arrojen un alto H pero un bajo BP –cuando un gran número de los pobres están muy cerca de la LP, o que arrojen un bajo H pero un alto BP –cuando el número de aquellos que están por debajo de la LP es bajo pero con ingresos extremadamente bajos. De hecho, desde el punto de vista de la política pública, una evaluación basada sólo en la tasa de pobreza (H), considerará como políticas más efectivas a aquellas que logren sacar de la pobreza a los más ‘ricos’ entre los pobres. En cambio, una evaluación basada en BP pondrá mayor énfasis en ayudar a aquellos que están más lejos de la LP –los más pobres entre los pobres. Finalmente, una evaluación basada en FGT_2 enfatizará, además de los dos aspectos anteriores, los efectos de las políticas públicas sobre la distribución del ingreso de los pobres.

VII. Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006

Debido a que el éxito o fracaso de las políticas públicas se percibe por los resultados que arroje la medición, y dado que estos resultados dependen de la

metodología que se adopte, la decisión sobre qué metodología utilizar para medir la pobreza no es neutra, sino que implica un compromiso de política pública.

En esta sección se muestran los resultados que surgen de calcular el índice FGT_2 o **índice de severidad** de la pobreza para el Gran Buenos Aires, en el período 1995-2006. A modo de comparación, presentamos también los valores de la tasa de pobreza (H). En la sección siguiente presentamos una descomposición de este índice para distintos subgrupos. Como se mencionó anteriormente, el índice de severidad combina la incidencia de la pobreza, la intensidad de la pobreza, y la desigualdad del ingreso entre los pobres. Al combinar estos efectos es posible identificar problemas asociados a la pobreza que no se pueden percibir con el índice oficial –la tasa de pobreza o incidencia.

⁸⁹ Algunos trabajos que han estimado indicadores de la clase FGT son: **Mitnik, O. and Montoya, S.** Ibid., 1995; **Albornoz, F. and Petrecolla, D.** Ibid., 1996; o **Crosta, F.** Ibid., 2001..

Tabla 1.1. Incidencia y Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006. (en porcentaje)

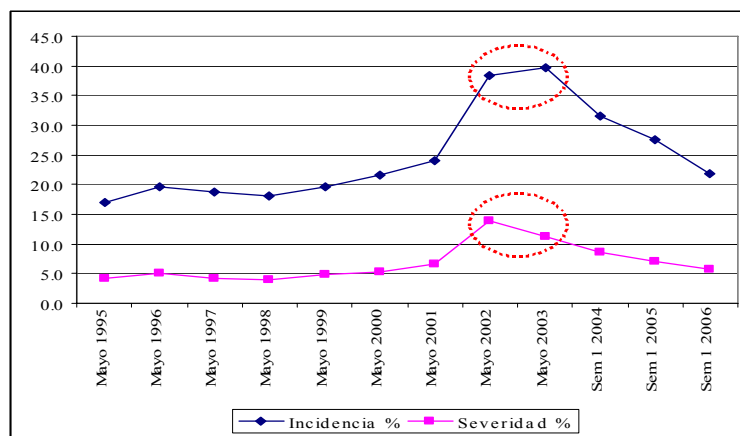
Período	Incidencia hogares	Severidad hogares	Incidencia personas	Severidad personas
Mayo 1995	17.0	4.2	23.1	5.4
Mayo 1996	19.6	5.0	26.7	6.4
Mayo 1997	18.8	4.3	26.3	5.8
Mayo 1998	18.1	4.0	24.9	5.3
Mayo 1999	19.7	4.9	27.8	6.7
Mayo 2000	21.7	5.3	30.6	7.3
Mayo 2001	24.0	6.6	33.4	9.1
Mayo 2002	38.4	13.9	50.4	18.8
Mayo 2003	39.8	11.3	51.9	16.4
Sem 1 2004	31.6	8.6	42.7	11.5
Sem 1 2005	27.6	7.1	38.0	9.7
Sem 1 2006	21.8	5.8	29.4	7.5

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC

La **Tabla 1.1** muestra los cálculos de la tasa de incidencia y el índice de severidad para el Gran Buenos Aires, en el período 1995-2006, tanto a nivel hogares como individuos. El cálculo utiliza los datos de la EPH puntual para el mes de mayo entre 1995 y 2003, y del primer semestre de la EPH continua hasta 2006. Se observa una relación relativamente directa entre ambos índices tanto a nivel hogares como individuos.

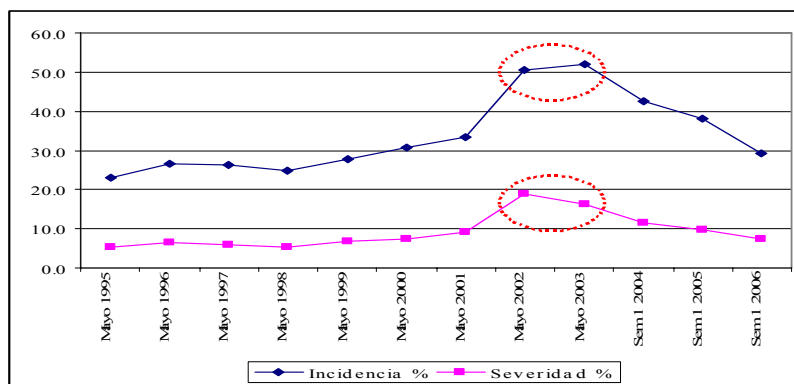
Sin embargo, es interesante destacar que las tasas de incidencia alcanzan su máximo en mayo de 2003, mientras que el índice de severidad alcanza su máximo un año antes –mayo 2002 (ver **Gráficos 1.1 y 1.2**). Asimismo, mientras que la tasa de incidencia presenta su nivel más bajo en mayo de 1995, el índice de severidad presenta su mínimo en mayo de 1998. Es decir, el porcentaje de pobres fue mayor en 1998 que en 1995, pero la severidad de la pobreza fue menor (ver **Tabla 1.1 y Gráficos 1.1 y 1.2**).

Gráfico 1.1. Incidencia y Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006. Por hogares.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

Gráfico 1.2. Incidencia y Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006. Por individuos.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

En cuanto a las variaciones porcentuales de los índices con respecto al mismo período del año anterior, en la **Tabla 1.2** se observa que, generalmente, se produce un aumento o disminución mayor en la severidad de la pobreza, tanto a nivel hogares como individuos –excepto para los años 2000 y el 2006, en los que la pobreza aumentó y disminuyó más, respectivamente. En el año 1997 hubo un importante descenso relativo en la severidad de la pobreza, y en los años 1999 y 2001 un aumento relativo pronunciado con respecto a la incidencia. En el año 2002, las variaciones de los índices fueron récord, con un aumento del 60% en la incidencia y un 111% en la severidad. Un caso particular es el del año 2003, en el que se observa un aumento en el índice de incidencia y un descenso en la severidad de la pobreza.

Tabla 1.2. Variaciones Porcentuales de los Índices de Incidencia y Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006.
(con respecto al mismo mes del año anterior)

Período	Incidencia hogares	Severidad hogares	Incidencia personas	Severidad personas
1995 - 1996	15 %	19 %	16 %	19 %
1996 - 1997	- 4 %	- 14 %	- 1 %	- 9 %
1997 - 1998	- 4 %	- 7 %	- 5 %	- 9 %
1998 - 1999	9 %	23 %	12 %	26 %
1999 - 2000	10 %	8 %	10 %	9 %
2000 - 2001	11 %	25 %	9 %	25 %
2001 - 2002	60 %	111 %	51 %	107 %
2002 - 2003	4 %	- 19 %	3 %	- 13 %
2003 - 2004	- 21 %	- 24 %	- 18 %	- 30 %
2004 - 2005	- 13 %	- 17 %	- 11 %	- 16 %
2005 - 2006	- 21 %	- 18 %	- 23 %	- 23 %

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

VII. Perfil de la pobreza en el Gran Buenos Aires

Una vez que se han calculado las medidas de pobreza, se pueden llevar a cabo varios tipos de análisis. Por un lado, se puede observar quiénes son los pobres, es decir, analizar varias características de los hogares pobres con el objetivo de identificar correlaciones con el grado de pobreza. Este análisis ayuda a caracterizar la pobreza y eventualmente permite identificar a los hogares sobre los cuales se focalizarán las políticas públicas contra la pobreza.⁹⁰ Por otro lado, también se pueden analizar y comparar medidas de pobreza por grupos de hogares con diferentes características, o para grupos particulares a través del tiempo. El criterio de elección de los subgrupos estará determinado, entre otras cosas, por su relevancia para las políticas públicas. Por ejemplo, la localización geográfica, la edad, el sexo y la situación laboral, son dimensiones para las que se pueden desarrollar políticas específicas.

En esta sección analizaremos la severidad de la pobreza para diferentes grupos de la población del GBA en 1998, 2002 y 2006. Se eligieron estos años particulares dado que en 1998 y en 2002 el índice alcanza su mínimo y máximo, respectivamente, para el período cubierto en este trabajo. También se analiza el año 2006, de modo de contar con la información más actualizada sobre la severidad de la pobreza en el GBA.

Como se mencionó anteriormente, una de las propiedades del índice de severidad de la pobreza o FGT_2 , y de las otras medidas de la clase FGT, es que puede ser descompuesto a nivel de subgrupos. Esto significa que la medida de pobreza para la población total es igual a la suma ponderada de las medidas de pobreza para subgrupos de la población, con las ponderaciones definidas de acuerdo a la participación de los subgrupos en el tamaño de la población total. Este tipo de análisis permite identificar a los sectores cuya contribución a la pobreza es alta. Por otro lado, la descomposición del índice permite entender posibles cambios en las medidas de pobreza entre distintos momentos en el tiempo.⁹¹ Los mismos pueden

⁹⁰ Sin embargo es importante destacar que este análisis, si bien identifica las variables que están asociadas con la condición de pobreza, no permite señalar las causas de la pobreza, ya que presenta una limitación importante al no contemplar el efecto específico que tiene una variable manteniendo constante al resto. Esto se logra a través de regresiones multivariadas de los determinantes de la probabilidad de ser pobre. Ver **Herrera, J.** "La Pobreza en el Perú en el 2001. Una Visión Departamental." Lima, Perú: Institut de Recherche Pour le Développement, 2002.

⁹¹ Ver **Ravallion, M. and Huppi, M.** "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period." *World Bank Economic Review*, 1991, 5(1), pp. 57-82. Otro tipo de descomposición analiza la contribución del crecimiento del ingreso y de cambios en la desigualdad, en los cambios en la pobreza. Ver **Datt, G. and Ravallion, M.** *Ibid.*, 1992, 28, pp. 275-95.; **Kakwani, N.C.** "Growth Rates of Per-Capita Income and Aggregate Welfare: An International Comparison." *Review of Economics and Statistics*, 1997, 79(2), pp. 201-11.; y **Mahmoudi, V.** "Growth-Equity Decomposition of a Change in Poverty: An Application to Iran," Helsinki: UNU/WIDER Development Conference on Growth and Poverty, 2001.. Algunos trabajos que analizan este tipo de

ser generados ya sea por aumentos/disminuciones en los índices dentro de cada grupo o por incrementos/reducciones en la participación del grupo dentro de la población total.⁹²

Las **Tablas 1.3, 1.4 y 1.5** muestran, en primer lugar, la descomposición del índice de severidad para los años 1998, 2002 y 2006, respectivamente, según características del jefe de hogar. Las características utilizadas son: estatus laboral, nivel educativo, tamaño del hogar, edad y sexo. Se incluye también la descomposición del índice de incidencia, destacando si existe alguna diferencia importante entre ambos. En segundo lugar, estas tablas presentan información sobre la contribución de cada subgrupo de hogares a la medida de severidad de la pobreza.⁹³ En tercer lugar, se muestran los riesgos relativos de ser pobres para diferentes subgrupos de hogares. El riesgo se calcula como la proporción de pobres correspondientes a una categoría respecto a la proporción de la gente que pertenece a dicha categoría.⁹⁴

Con respecto a la descomposición por **estatus laboral del jefe de hogar**, se observa una severidad de la pobreza mayor para la categoría “desempleado” en los tres años analizados (ver **Gráfico 1.3**). Para el 2006 la medición de la pobreza por el FGT_2 da los siguientes resultados: “desempleado” (24.1%); “fuera de la fuerza laboral” (5,7%) y “empleado” (4,6%). Se puede destacar aquí una diferencia con el índice de incidencia, que es importante tener en cuenta para las políticas sociales: mientras que la incidencia es mayor para la categoría “empleado”, la severidad es mayor para la categoría “fuera de la fuerza laboral”. Por otro lado, si se analiza la contribución de cada categoría a la medición de la severidad de la pobreza, se observa que la contribución es mayor para la categoría “empleado”, y le siguen las categorías “fuera de la fuerza laboral” y “desempleado”. En el 2006, las contribuciones eran del 56,2%; 22,9% y 20,8%, respectivamente. La mayor contribución del grupo de jefes de hogar empleados se debe a que, a

descomposición para el caso de la Argentina son: **Mitnik, O. and Montoya, S.** Ibid., 1995; **Bustelo, M. and Lucchetti, L.** Ibid., 2004; y **Busso, M.; Cerimedo, F. and Cicowiez, M.,** Ibid., 2005.

⁹² El cambio total en la pobreza en el tiempo puede descomponerse en: 1) cambios en la pobreza dentro de sectores específicos; 2) cambios en la pobreza debido a cambios en las participaciones de los sectores en la población total, o cambios intersectoriales; y 3) cambios debidos a la posible correlación entre cambios intra e intersectoriales, o al efecto interacción. Si P_{it} denota la medida de pobreza en el sector i en el momento t ; si hay m sectores ($j=1, \dots, m$) con una participación en la población n_i en el sector i , y dos periodos (1 y 2), entonces, el cambio total en la pobreza es igual a:

$$\Delta P = \sum_{i=1}^m n_{i1} (P_{i2} - P_{i1}) + \sum_{i=1}^m P_{i1} (n_{i2} - n_{i1}) + \sum_{i=1}^m (P_{i2} - P_{i1}) (n_{i2} - n_{i1})$$

⁹³ En la sección 4 se explica el cálculo de la contribución de cada sector a la pobreza total.

⁹⁴ Se sigue a **Bustelo, M. and Lucchetti, L.** Ibid., 2004. Por ejemplo, el riesgo relativo del subgrupo de hogares que tienen como jefe a un desocupado se calcula utilizando el siguiente cociente: Riesgo = (número de hogares pobres con jefe desocupado / número total de hogares pobres) / (número de hogares con jefe desocupado / número total de hogares).

pesar de tener un nivel de pobreza menor, tiene una mayor participación en el número total de hogares. Por último, el cálculo del riesgo relativo de ser pobre muestra un muy alto riesgo para la categoría “desempleado”, seguido por “fuera de la fuerza laboral” y “empleado”.

Tabla1.3. Descomposición del índice de severidad total según características del jefe de hogar, 1998.

	1998				
	FGT0	FGT2	Ponderación	Contribución	Riesgo
Por ocupación	%	%		%	
Empleado	16,4	2,6	0,66	43,8	0,98
Desempleado	50,0	19,1	0,07	35,0	68,21
Fuera de la fuerza laboral	13,8	3,2	0,26	21,1	3,08
Por nivel educativo					
Sin educación	30,8	11,4	0,01	3,2	285,00
Primario incompleto	35,6	7,4	0,15	28,8	12,33
Primario completo	23,6	5,2	0,32	42,0	4,06
Secundario incompleto	17,5	3,8	0,18	17,5	5,28
Secundario completo	9,2	1,9	0,13	6,4	3,65
Universidad incompleta	4,1	0,8	0,09	1,8	2,22
Universidad completa	0,3	0,1	0,11	0,3	0,23
Por edad					
0- 17	0,0	0,0	0,00	0,0	n/a
18- 25	14,3	2,4	0,04	2,2	15,00
26- 35	24,0	6,3	0,18	28,6	8,75
36- 45	23,3	4,5	0,20	22,9	5,63
46- 55	19,2	4,3	0,20	22,1	5,38
56- 65	15,5	3,7	0,16	14,7	5,78
66+	10,0	1,7	0,22	9,5	1,93
Por tamaño de hogar					
1 miembro	5,6	3,2	0,16	12,9	5,00
2 miembros	9,7	1,4	0,23	8,3	1,52
3 miembros	16,8	3,8	0,19	18,6	5,00
4 miembros	18,2	3,4	0,20	16,8	4,25
5 miembros	26,6	5,6	0,12	16,4	11,67
6 miembros	40,3	7,9	0,05	10,7	39,50
7 o más miembros	56,4	12,5	0,05	16,4	62,50
Por sexo					
Masculino	19,3	4,0	0,74	73,9	1,35
Femenino	14,9	3,9	0,26	26,1	3,75
TOTAL	18,1	4,0	1,00	100,0	

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

Tabla 1.4. Descomposición del índice de severidad total según características del jefe de hogar, 2002.

	2002				
	FGT0	FGT2	Ponderación	Contribución	Riesgo
Por ocupación	%	%		%	
Empleado	36,3	10,8	0,60	46,8	1,29
Desempleado	70,7	37,6	0,13	35,9	20,81
Fuera de la fuerza laboral	27,0	8,9	0,27	17,3	2,37
Por nivel educativo					
Sin educación	73,5	44,2	0,01	2,8	317,99
Primario incompleto	57,2	24,7	0,12	21,8	14,81
Primario completo	50,1	17,8	0,32	41,4	4,00
Secundario incompleto	47,0	16,3	0,17	19,7	6,90
Secundario completo	25,3	7,6	0,17	9,2	3,22
Universidad incompleta	17,9	6,1	0,09	3,9	4,88
Universidad completa	6,4	1,3	0,12	1,1	0,78
Por edad					
0- 17	100,0	100,0	0,00	0,2	n/a
18- 25	49,5	18,8	0,05	6,9	27,05
26- 35	46,9	17,7	0,18	22,7	7,07
36- 45	47,8	18,1	0,20	26,3	6,51
46- 55	43,4	15,9	0,20	23,4	5,72
56- 65	30,4	10,9	0,15	11,6	5,23
66+	20,7	5,7	0,22	9,0	1,86
Por tamaño de hogar					
1 miembro	10,8	6,0	0,16	6,8	2,70
2 miembros	21,9	6,7	0,23	10,9	2,10
3 miembros	33,2	10,6	0,20	15,2	3,81
4 miembros	49,0	16,2	0,19	21,6	6,13
5 miembros	58,0	22,4	0,11	18,1	14,65
6 miembros	73,3	26,5	0,05	10,0	38,13
7 o más miembros	84,8	36,0	0,07	17,5	37,00
Por sexo					
Masculino	73,3	15,0	0,73	78,6	1,48
Femenino	84,8	10,9	0,27	21,4	2,90
TOTAL	38,4	13,9	1,00	100,0	

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

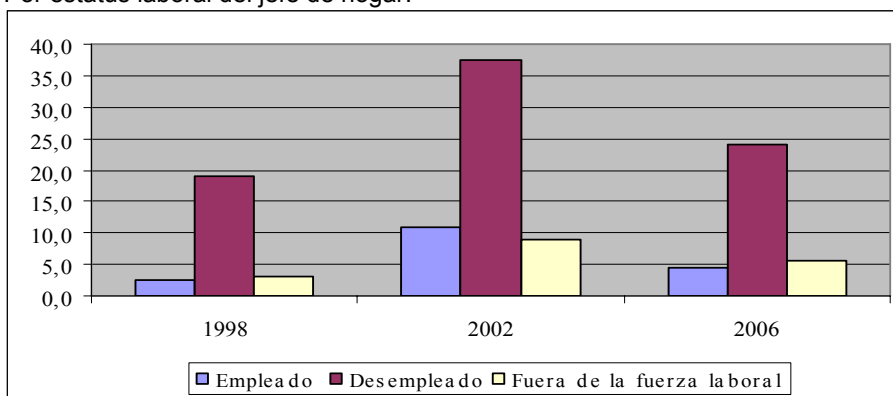
Tabla 1.5. Descomposición del índice de severidad total según características del jefe de hogar, 2006.

	2006				
	FGT0	FGT2	Ponderación	Contribución	Riesgo
Por ocupación	%	%		%	
Empleado	20,7	4,6	0,71	56,2	1,12
Desempleado	52,2	24,1	0,05	20,8	83,10
Fuera de la fuerza laboral	18,7	5,7	0,24	22,9	4,09
Por nivel educativo					
Sin educación	25,7	7,2	0,01	1,3	124,14
Primario incompleto	37,1	11,7	0,11	22,7	18,34
Primario completo	29,9	7,2	0,30	37,4	4,14
Secundario incompleto	28,9	7,4	0,15	19,5	8,51
Secundario completo	14,3	3,6	0,18	11,1	3,45
Universidad incompleta	7,2	2,1	0,09	3,3	4,02
Universidad completa	4,0	1,9	0,15	4,8	2,18
Por edad					
0- 17	0,0	0,0	0,00	0,0	n/a
18- 25	27,7	7,6	0,04	4,6	32,76
26- 35	25,8	6,6	0,18	19,8	6,32
36- 45	26,8	7,9	0,20	26,3	6,81
46- 55	24,7	5,9	0,21	20,8	4,84
56- 65	19,8	5,7	0,17	16,6	5,78
66+	11,9	3,2	0,22	11,8	2,51
Por tamaño de hogar					
1 miembro	8,6	4,8	0,17	14,2	4,87
2 miembros	12,6	3,3	0,23	12,6	2,47
3 miembros	15,7	3,9	0,20	13,5	3,36
4 miembros	25,6	5,7	0,20	18,9	4,91
5 miembros	38,0	9,2	0,09	14,7	17,62
6 miembros	47,3	10,7	0,05	10,1	36,90
7 o más miembros	58,9	17,9	0,05	16,1	61,72
Por sexo					
Masculino	21,6	5,5	0,71	66,8	1,34
Femenino	22,2	6,6	0,29	33,2	3,92
TOTAL	21,8	5,8	1,00	100,0	

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

Gráfico 1.3. Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006.

Por estatus laboral del jefe de hogar.

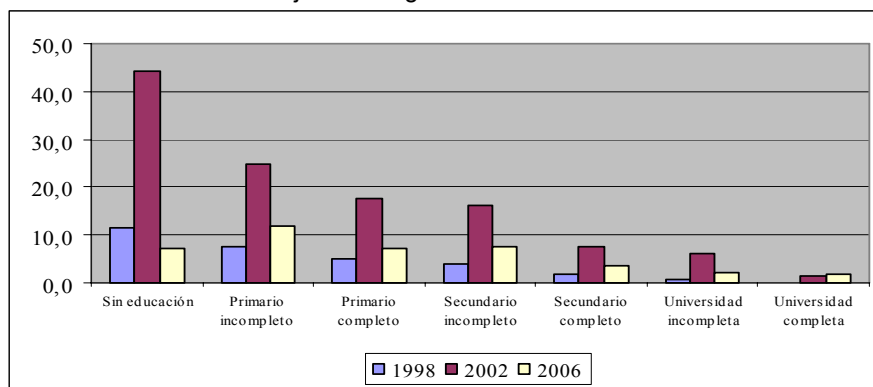


Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC

Con respecto a la descomposición por **nivel de educación**, se observa que la severidad de la pobreza decrece monótonicamente con el nivel de educación, comenzando por la categoría “sin educación” y finalizando con la categoría “universidad completa”, para los años 1998 y 2002. Sin embargo, para el año 2006, se perciben algunas diferencias. La severidad de la pobreza es mayor en la

categoría “primario incompleto” (11,7%) y le siguen “secundario incompleto” (7,4%), “sin educación” y “primario completo” (7,2%), para terminar con “secundario completo”, “universidad incompleta” y “completa” (3,6%, 2,1%, y 1,9%, respectivamente) [ver **Gráfico 1.4**]. Nuevamente se obtienen diferencias con el índice de incidencia, relevantes para el análisis de política social. Para el año 1998 la incidencia fue mayor en la categoría “primario completo”; mientras que en el 2006 fue mayor para la categoría “primario incompleto”, seguido por “primario completo”, “secundario incompleto” y luego “sin educación”. Por otro lado, si se analiza la contribución de cada categoría a la medición de la severidad de la pobreza, se observa que la contribución es mayor para la categoría “primario completo”, y le siguen las categorías “primario incompleto”, “secundario incompleto” y “secundario completo”. En el 2006, las contribuciones eran del 37,4%; 22,7%; 19,5 y 11,1%, respectivamente. Por último, el cálculo del riesgo relativo de ser pobre muestra un alto riesgo para la categoría “sin educación”, seguido por “primario incompleto” y “secundario incompleto”.

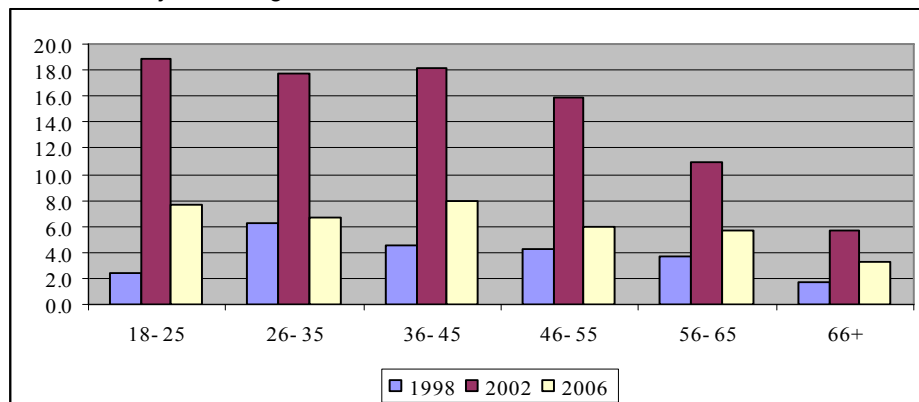
Gráfico 1.4. Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006. .
Por nivel de educación del jefe de hogar



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

Con respecto a la descomposición por **grupo de edad**, se observa una severidad de la pobreza mayor para la categoría “26-35” en 1998; “18-25” en 2002; y “36-45” en 2006 (ver **Gráfico 1.5**). Para el 2006 la medición de la pobreza por el FGT_2 da los siguientes resultados: “36-45” (7,9%); “18-25” (7,6%); “26-35” (6,6%); “46-55” (5,9%); “56-65” (5,7%) y “66+” (3,2%). Si bien no hay diferencias con el índice de incidencia para los años 1998 y 2002, en el 2006 la incidencia fue mayor para la categoría “18-25”. Por otro lado, si se analiza la contribución de cada categoría a la medición de la severidad de la pobreza, se observa que la contribución es mayor para la categoría “36-45”, y le siguen las categorías “46-55” y “26-35” –años 2002 y 2006. En el 2006, las contribuciones eran del 26,3%; 20,8% y 19,8%, respectivamente. Por último, el cálculo del riesgo relativo de ser pobre muestra un muy alto riesgo para la categoría “18-25”, seguido por “36-45” y “26-35”.

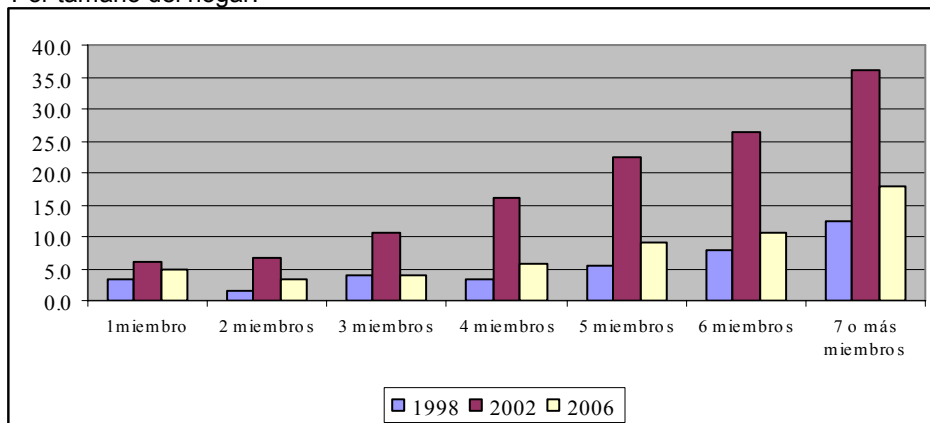
Gráfico 1.5. Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006.
Por edad del jefe de hogar.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC

Con respecto a la descomposición por **tamaño del hogar**, se observa una severidad de la pobreza mayor para la categoría "7 miembros o +" disminuyendo monótonicamente con la reducción en el número de miembros. Cabe aclarar que para el 2006 la severidad fue más alta para la categoría "1 miembro" que para las de "2 y 3 miembros" (ver **Gráfico 1.6**). Para el 2006 la medición de la pobreza por el FGT_2 da los siguientes resultados: "7 o +" (17.9%); "6" (10,7%); "5" (9,2%); "4" (4,7%); "1" (4,8%); "3" (3,9%) y "2" (3,3%). Si bien no hay diferencias con el índice de incidencia para los años 1998 y 2002, en el 2006 la incidencia para la categoría "1 miembro" fue la menor. Por otro lado, si se analiza la contribución de cada categoría a la medición de la severidad de la pobreza en el 2006, se observa que la contribución es mayor para la categoría "4 miembros", y le siguen las categorías "7 o +" y "5 miembros". En el 2006, las contribuciones eran del 18,9%; 16,1% y 14,7%, respectivamente. Por último, el cálculo del riesgo relativo de ser pobre muestra un muy alto riesgo para la categoría "7 o +", seguido por "6" y "5 miembros".

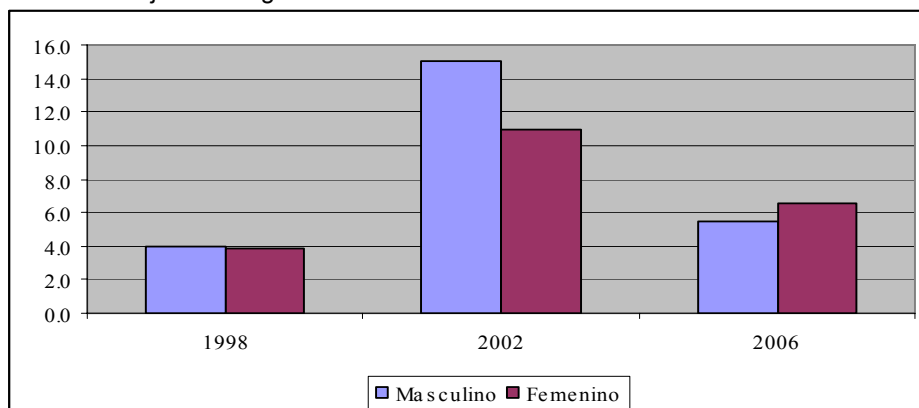
Gráfico 1.6. Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006.
Por tamaño del hogar.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

Con respecto a la descomposición por **sexo del jefe de hogar**, se observa una severidad de la pobreza mayor para la categoría “masculino” para los años 1998 y 2002, y para la categoría “femenino” en 2006 (ver **Gráfico 1.7**). Para el 2006 la medición de la pobreza por el FGT_2 da los siguientes resultados: “femenino” (6,6%) y “masculino” (5,5%). Si bien no hay diferencias con el índice de incidencia para los años 1998 y 2006, en el 2002 la incidencia para la categoría “femenino” fue mayor. Por otro lado, si se analiza la contribución de cada categoría a la medición de la severidad de la pobreza, se observa que la contribución es mayor para la categoría “masculino”. En el 2006, la contribución fue del 66,8%.⁹⁵ Por último, el cálculo del riesgo relativo de ser pobre muestra un alto riesgo para la categoría “femenino”, en todos los años.

Gráfico 1.7. Severidad de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006.
Por sexo del jefe de hogar



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

Para concluir, presentamos las mediciones de pobreza para **todo el país**, y su **descomposición por zona geográfica**, en base a la EPH del primer semestre de 2006 (ver **Tabla 1.6**). Se observa una severidad de la pobreza mayor para la región Noreste (10,6%), seguida por el Noroeste (7,8%), GBA (5,8%), Pampeana (5,4%), Cuyo (5,0%) y Patagónica (3,7%). Cabe destacar que nuevamente se observan diferencias con el ranking del índice de incidencia. Por ejemplo, si bien Cuyo se ubica tercero por la incidencia, en cuanto a la severidad de la pobreza se ubica quinto. En cambio, el GBA se ubica cuarto según la incidencia, pero tercero según la severidad. Por otro lado, si se analiza la contribución de cada región a la

⁹⁵ Es importante aclarar que la mayor contribución de los varones a la severidad de la pobreza se debe a que se ha optado por presentar el cálculo de la pobreza a nivel de hogares. Dado que la mayoría de los jefes de hogar son varones, su contribución a la pobreza es mayor, aun cuando su nivel de pobreza es menor. Esto no ocurre cuando los cálculos se hacen a nivel individual, dado que varones y mujeres tienen una participación muy similar en la población total.

medición de la severidad de la pobreza, se observa que la contribución es mayor para el GBA (53,7%), seguido por la región Pampeana (21,4%) y el Noroeste (10,7%). Por último, el cálculo del riesgo relativo de ser pobre muestra el riesgo más alto para el Noreste, seguido por la región Patagónica, Noroeste y Cuyo.

Tabla 1.6. Descomposición del índice de severidad total por regiones, 2006.

Región	2006						
	FGT0		FGT2		Ponderación	Contribución	Riesgo
		Ranking		Ranking			
GBA	21,8	4	5,8	3	0,55	53,7	1,76
Noroeste	34,9	2	7,8	2	0,08	10,7	16,25
Noreste	39,7	1	10,6	1	0,04	7,8	44,17
Cuyo	23,0	3	5,0	5	0,06	4,9	13,89
Pampeana	20,0	5	5,4	4	0,24	21,4	3,75
Patagónica	14,3	6	3,7	6	0,02	1,5	30,83
TOTAL	23,1		6,0		1	100	

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INDEC.

VIII. Conclusión

Este trabajo ha intentado contribuir a uno de los debates centrales sobre la pobreza, que se ha desarrollado en torno a la medición de la misma. Este debate destaca la necesidad de poder contar con un marco robusto y creíble para identificar y medir la pobreza, de tal manera que sirva de base para desarrollar, implementar, monitorear y evaluar estrategias, programas y políticas anti-pobreza.

Luego de haber descrito el método utilizado por el INDEC para medir la pobreza en la Argentina y de haber comentado algunos problemas que presenta esta metodología, describimos el enfoque axiomático para la medición de la pobreza y analizamos diferentes indicadores en base a este enfoque. De esta manera, calculamos y analizamos el Índice de Severidad de la pobreza para el Gran Buenos Aires entre 1995 y 2006 –una de las medidas correspondientes a la clase FGT, que tiene en cuenta no sólo la tasa de pobreza y la distancia que separa a los pobres de la LP sino también la desigualdad entre los pobres (cumpliendo así con el axioma de transferencia).

Este análisis permitió destacar la importancia de utilizar esta medida alternativa de la pobreza, dadas las diferencias que pueden plantearse con la medida tradicional. Esto se comprobó nuevamente al realizar la descomposición del Índice de Severidad por grupos –según la situación laboral, el nivel de educación, el tamaño del hogar, la edad y el sexo del jefe de hogar, y al calcular el índice para todo el país y su descomposición por regiones.

Anexo 1 – Cálculo de la Línea de Pobreza en la Argentina

El INDEC calcula la **CBA** en función de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia en base a los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1985/86. El procedimiento en uso toma en cuenta los **requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos** imprescindibles para esa población. Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, el INDEC lleva a cabo una adecuación que refleje las características de cada individuo en relación a esas variables, para lo cual toma como unidad de referencia al varón adulto, de 30 a 59 años, con actividad moderada. A esta unidad de referencia se la denomina "**adulto equivalente**".

Un adulto equivalente requiere, según datos del INDEC, 2700 kilocalorías diarias. La tabla siguiente muestra la canasta básica de alimentos (mensual) del adulto equivalente, utilizada por el INDEC. Como ya se dijo, esta canasta se estima en base a los hábitos de consumo de la población, y está diseñada para satisfacer el requerimiento de 2700 kilocalorías diarias.

Canasta Básica de Alimentos del Adulto Equivalente (mensual)

Componente	Gramos	Especificaciones
Pan	6060	
galletitas saladas	420	
galletitas dulces	720	
Arroz	630	
harina de trigo	1020	
otras harinas (maíz)	210	
Fideos	1290	
Papa	7050	
Batata	690	
Azúcar	1440	
Dulces	240	de leche, de batata, mermeladas
legumbres secas	240	lentejas, porotos, arvejas
Hortalizas	3930	acelga, cebolla, lechuga, tomate, zanahoria, zapallo y tomate en lata
Frutas	4020	banana, mandarina, manzana, naranja
Carnes	6270	asado, carnaza, picada, cuadril, falda con hueso, nalga, paleta, pollo
huevos	630	
Leche	7950	
Queso	270	fresco, crema, cuartirolo, de rallar
Aceite	1200	mezcla
bebidas edulcoradas	4050	jugos para diluir, gaseosas
bebidas gaseosas s/edulcorar	3450	soda
sal fina	150	
sal gruesa	90	
Vinagre	90	
Café	60	
Té	60	
Yerba	600	

El paso siguiente es calcular el costo de la CBA para el adulto equivalente. Para eso, **el INDEC valoriza los componentes de la CBA con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC)**, para cada período de medición. Este valor determina la Línea de Indigencia (LI) para un adulto equivalente.

Para calcular el valor de la CBA para un determinado hogar, el INDEC “convierte” a cada miembro del hogar en unidades de adulto equivalente. La conversión se hace utilizando la siguiente tabla de equivalencias de necesidades energéticas y unidades consumidoras, en la que al adulto equivalente se le asigna un valor igual a uno.⁹⁶

NECESIDADES ENERGETICAS Y UNIDADES CONSUMIDORAS SEGUN EDAD Y SEXO Gran Buenos Aires			
Edad	Sexo	Necesidades energéticas (kcal)	Unidades consumidoras/ adulto equivalente
Menor de 1 año		880	0,33
1 año		1170	0,43
2 años	Ambos	1360	0,50
3 años		1500	0,56
4 a 6 años		1710	0,63
7 a 9 años		1950	0,72
10 a 12 años		2230	0,83
13 a 15 años	Varones	2580	0,96
16 a 17 años		2840	1,05
10 a 12 años		1980	0,73
13 a 15 años	Mujeres	2140	0,79
16 a 17 años		2140	0,79
18 a 29 años		2860	1,06
30 a 59 años	Varones	2700	1,00
60 y + años		2210	0,82
18 a 29 años		2000	0,74
30 a 59 años	Mujeres	2000	0,74
60 y + años		1730	0,64

Fuente: (E. Morales, 1988)

Por ejemplo, el número de adultos equivalentes en un hogar de 5 miembros, compuesto por un matrimonio (ambos de 40 años) y tres hijos de 5, 3 y 1 años, es 3,36 (1 + 0.74 + 0.63 + 0.56 + 0.43).

La composición de cada hogar en adultos equivalentes determina un valor de CBA específico para ese hogar. Siguiendo con el ejemplo anterior, si en un mes determinado el valor de la CBA para el adulto equivalente fue de \$134,14, el valor de la CBA para el mencionado hogar será: \$134,14 * 3,36 = \$450,71. Este valor es la línea de indigencia específica de dicho hogar.

⁹⁶ La conversión de los individuos en unidades de adulto equivalente sigue el trabajo de **Morales, E.** "Canasta Básica De Alimentos - Gran Buenos Aires." *Documento de Trabajo INDEC/IPA*, 1988, 3..

Para calcular el valor de la CBT se amplía o expande el valor de la CBA utilizando el "coeficiente de Engel" (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia (en este caso, la del año base de estos cálculos, 1985/86).

$$\text{CdE} = \text{Gastos alimentarios} / \text{Gastos totales.}$$

En cada período se actualiza tanto el numerador como el denominador del CdE con la variación de los precios correspondientes del IPC. En función de la variación relativa de esos precios, se determina para cada mes de medición de la pobreza el valor del coeficiente.

Para expandir el valor de la CBA, se multiplica su valor por la inversa del CdE.

$$\text{CBT} = \text{CBA} * \text{inversa del CdE.}$$

Por ejemplo, si en un mes determinado el valor de la inversa del coeficiente de Engel fue de 2,17 y el valor de la CBA del adulto equivalente de \$134,14, entonces: \$134,14 (valor CBA) * 2,17 (inversa del CdE) = \$291,08 (valor de la CBT para un adulto equivalente). Multiplicando este valor por el número de adultos equivalentes en un hogar determinado se obtiene el valor de la CBT para dicho hogar, es decir, el valor de la Línea de Pobreza (LP) de dicho hogar. Para nuestro ejemplo anterior tendríamos: \$291,08 * 3,36 = \$ 978,03.

Como último paso se compara el valor de la línea de pobreza de cada hogar con el ingreso total familiar de dicho hogar. Si el ingreso es inferior al valor de la LP se considera que el hogar y los individuos que lo componen son pobres. Retomando nuestro ejemplo, el hogar y sus integrantes serán considerados pobres si ese mes el ingreso total familiar es inferior a 978,03 pesos.

Referencias

- Albornoz, F. and Petrecolla, D.** "Medidas Alternativas De La Pobreza Por Ingresos Para El Gran Buenos Aires, 1980-1995." *Económica*, 1996, 42(1-2).
- Anand, S.** "Aspects of Poverty in Malaysia." *Review of Income and Wealth*, 1977, 23, pp. 1-16.
- Atkinson, A. B.** "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries." *The World Bank Review*, 1991, 5(1), pp. 3-21.
- _____. "The Institution of an Official Poverty Line and Economic Policy." *The Welfare State Programme, Discussion Paper, STICERD/London School of Economics*, 1993, 98.
- Beccaria, L. and Minujin, A.** "Sobre La Medición De La Pobreza: Enseñanzas a Partir De La Experiencia Argentina." *Documento de Trabajo UNICEF Argentina*, 1991, 8.

- Beccaria, L.; Feres, J.C. and Sainz, P.** "Medición De La Pobreza: Situación Actual De Los Conceptos Y Métodos." *4to Taller Regional del MECOVI*, 1999.
- Blackorby, C. and Donaldson, D.** "Ethical Indices for the Measurement of Poverty." *Econometrica*, 1980, 48(4).
- Bourguignon, F. and Chadravarty, S. R.** "The Measurement of Multidimensional Poverty." *Journal of Economic Inequality*, 2003, 1, pp. 25-49.
- Busso, M.; Cerimedo, F. and Cicowiez, M.** "Pobreza, Crecimiento Y Desigualdad: Descifrando La Ultima Década En Argentina." *Documento de Trabajo CEDLAS*, 2005, 21.
- Bustelo, M. and Lucchetti, L.** "La Pobreza En Argentina: Perfil, Evolución Y Determinantes Profundos (1996, 1998 Y 2001)." *Documento de Trabajo CEDLAS*, 2004, 7.
- CEPAL.** "Panorama Social De América Latina," Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.
- Chakraborty, A.; Pattanaik, P. K. and Xu, Y.** "On the Structure of Some Measures of Deprivation." *Working Paper 02-05 - University of California Riverside*, 2002.
- Chadravarty, S. R.** "On Measurement of Income Inequality and Poverty," Indian Statistical Institute, 1981.
- Clark, S.; Hemming, R. and Ulph, D.** "On Indices for the Measurement of Poverty." *The Economic Journal*, 1981, 91(362), pp. 515-26.
- Coudouel, A.; Hentschel, J. S. and Wodon, Q. T.** "Poverty Measurement and Analysis," J. Klugman, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.
- Crosta, F.** "La Medición De La Pobreza En La Argentina. Revisión Metodológica Y Estimaciones," *Anales de la AAEP.*, 2001.
- Datt, G. and Ravallion, M.** "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics*, 1992, 28, pp. 275-95.
- Deaton, A.** *The Analysis of Household Surveys*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1997.
- Dutta, I. and Pattanaik, P. K.** "Housing Deprivation in a Village in Orissa." *Journal of Quantitative Economics*, 2000, 16(1), pp. 145-75.
- Ebert, U. and Moyes, P.** "A Simple Axiomatization of the Foster, Greer and Thorbecke Poverty Orderings." *Journal of Public Economic Theory*, 2002, 4(4), pp. 455-73
- Felcman, D.; Kidyba, S. and Rufo, H.** "Medición Del Ingreso Laboral: Ajustes a Los Datos De La Encuesta Permanente De Hogares Para El Análisis De La Distribución Del Ingreso (1993-2002)." *Asociación Argentina de Economía Política*, 2003.
- Feres, J.C.** "Notas Sobre La Medición De La Pobreza Según El Método Del Ingreso." *4to Taller Regional del MECOVI*, 1999.
- Foster, J. E.; Greer, J. and Thorbecke, E.** "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica*, 1984, 52(3), pp. 761-66.

- Foster, J. E.** "Absolute Versus Relative Poverty." *The American Economic Review*, 1998, 88(2), pp. 335-41.
- Frey, B. and Stutzer, A.** "The Economics of Happiness." *World Economics*, 2002a, 3(1).
- _____. "What Can Economists Learn from Happiness Research?" *Journal of Economic Literature*, 2002b, 40(2).
- Gasparini, L.; Marchioni, M. and Sosa Escudero, W.** "La Distribución Del Ingreso En La Argentina Y En La Provincia De Buenos Aires." *Cuadernos de Economía, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*, 2000, 49.
- Gontero, S.** "Cuáles Son Las Limitaciones De Las Estadísticas De Pobreza En Argentina?," Córdoba: Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, 2004.
- Greer, J. and Thorbecke, E.** "A Methodology for Measuring Food Poverty Measures." *Econometrica*, 1986, 52(3), pp. 761-66.
- Herrera, J.** "La Pobreza En El Perú En El 2001. Una Visión Departamental", Lima, Perú: Institut de Recherche Pour le Développement, 2002.
- INDEC.** "La Necesidades Básicas Insatisfechas: Sus Deficiencias Técnicas Y Su Impacto En La Definición De Políticas Sociales," 5to Taller Regional del MECOVI, 2000.
- Kakwani, N.C.** "On a Class of Poverty Measures." *Econometrica*, 1980, 48, pp. 437-46.
- Kakwani, N.C.** "Poverty Measurement and Hypothesis Testing," J. Creedy, *Taxation, Poverty and Income Distribution*. England Edward Elgar, 1994,
- Kakwani, N.C.** "Growth Rates of Per-Capita Income and Aggregate Welfare: An International Comparison." *Review of Economics and Statistics*, 1997, 79(2), pp. 201-11.
- Kendall, M. G. and Stuart, A.** *The Advanced Theory of Statistics*. New York: Hafner Publishing co., 1963.
- Lipton, M. and Ravallion, M.** "Poverty and Policy," J. Behrman and T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland, 1995,
- Llach, J. J. and Montoya, S.** *En Pos De La Equidad. La Pobreza Y La Distribución Del Ingreso En El Area Metropolitana De Buenos Aires: Diagnóstico Y Alternativas De Propuesta*. Buenos Aires: IERAL, 1999.
- Madden, D.** "Relative or Absolute Poverty Lines: A New Approach." *Review of Income and Wealth*, 2000, 46(2), pp. 18-99.
- Mahmoudi, V.** "Growth-Equity Decomposition of a Change in Poverty: An Application to Iran," Helsinki: UNU/WIDER Development Conference on Growth and Poverty, 2001.
- MECON.** "Población Indigente Y Pobre En El Total Urbano. Metodología Alternativa," BUenos Aires: Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Ministerio de Economía de la Nación., 2003.
- Mitchell, A.** "El Nivel De Pobreza En La Argentina, 1988-1998: El Efecto De Usar Líneas De Pobreza E Indices De Pobreza Alternativos," Buenos Aires: ITDT-Seminario sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, 2000.

- Mitnik, O. and Montoya, S.** "La Pobreza Urgana En Argentina. El Caso Del Gran Buenos Aires." *Estudios*, 1993, 16(65).
- _____. "Pobreza Y Distribución Del Ingreso: Dinámica Y Características Gran Buenos Aires, 1974-1994." *Estudios*, 1995, 18.
- Montoya, S. and Olivero, M.** "Claves Para Reducir La Pobreza Agregada Disminuyendo Las Disparidades Regionales. Argentina 1990-1997." *Estudios*, 1998, 20(85).
- Morales, E.** "Canasta Básica De Alimentos - Gran Buenos Aires." *Documento de Trabajo INDEC/IPA*, 1988, 3.
- Ojeda, S.; Pereyra, L. and Gontero, S.** "La Pobreza En Los Hogares Del Gran Córdoba: Aplicación Del Modelo De Regresión Logística." *Revista de Economía y Estadística*, 2005, 43(1).
- Orshansky, M.** "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile." *Social Security Bulletin*, 1965, 28, pp. 3-29.
- Pradhan, M. and Ravallion, M.** "Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Consumption Adequacy." *Review of Economics and Statistics*, 2000, 82(3).
- Pyatt, G.** "Measuring Welfare, Poverty and Inequality." *The Economic Journal*, 1987, 97(June).
- Ravallion, M.** "Issues in Measuring and Modelling Poverty." *Economic Journal*, 1996, 106, pp. 1328-43.
- Ravallion, M. and Huppi, M.** "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period." *World Bank Economic Review*, 1991, 5(1), pp. 57-82.
- Ravallion, M. and Bidani, B.** "How Robust Is a Poverty Profile." *World Bank Economic Review*, 1994, 8(1), pp. 75-102.
- Rio Group.** "Compendium of Best Practices in Poverty Measurement," Rio de Janeiro: Expert Group on Poverty Statistics, 2006.
- Sen, A. K.** "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement." *Econometrica*, 1976, 44, pp. 219-31.
- _____. "Social Choice Theory: A Re-Examination," *Econometrica*, 45(1), pp. 53-89.
- _____. "Issues in the Measurement of Poverty." *Scandinavian Journal of Economics*, 1979, 95, pp. 116-37.
- _____. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, 1981.
- Streeten, P.** *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1981.
- Takayama, N.** "Poverty, Income Inequality, and Their Measures: Professor Sen's Axiomatic Approach Reconsidered." *Econometrica*, 1979, 47.
- Thon, D.** "On Measuring Poverty." *Review of Income and Wealth*, 1979, 25, pp. 429-40.
- UNDP.** "Human Development Report," New York: Oxford University Press, 1990.
- Van Praag, B. M. S.; Fritjers, P. and Ferrer-i-Carbonell, A.** "The Anatomy of Subjective Well-Being." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2003, 51.

- Watts, H.** "An Economic Definition of Poverty," D. P. Moynihan, *On Understanding Poverty*. New York: Basic Books, 1968,
- Wodon, Q. T.** "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh." *Journal of Development Studies*, 1997, 34(2), pp. 66-101.
- Zheng, B.** "Minimum Distribution-Sensitivity, Poverty Aversion, and Poverty Orderings." *Journal of Economic Theory*, 2000, 95, pp. 116-37.

Gasto Público Social: conceptos y alcances

*Cristina Vargas de Flood*⁹⁷

Resumen

La definición del gasto público social, a pesar de ser un concepto difundido, no encuentra consenso en la literatura. En este sentido, los países utilizan definiciones operativas y ello imposibilita las comparaciones.

Las modalidades de intervención del Estado en la política social, son: a) centralización y descentralización y b) tipos de políticas: universalización y focalización. El problema de la descentralización se ubica en un contexto más amplio que debería solucionarse con cambios sustanciales en la coparticipación federal, avanzando tanto en la descentralización de ingresos como en las responsabilidades de recaudación local. La focalización facilita la universalidad que es la esencia misma de la política social. En la práctica es imposible llegar a la universalidad con instrumentos tradicionales y la focalización es la herramienta útil para llegar a las personas más pobres, que en el largo plazo, deben ser sujetos de carácter universal.

Abstract

Although the concept of social public expenditure is widely familiar, literature on the subject contains no agreed definition for the term. Countries use functional definitions, and this makes comparison impossible.

Modalities for State intervention in social policy include: a) centralization or decentralization, and b) different types of policy: universality and targeting. The problem of decentralization exists in a broader context that needs to be resolved by means of substantial changes in federal revenue-sharing, with progress being made on both the decentralization of revenue and responsibility for local fiscal revenue. Targeting facilitates universality, which forms the very essence of social policy. In

⁹⁷ Lic. Economía de la UCA, 1965. Consultora externa Banco Mundial y BID. Ha sido Directora Nacional de Programación del Gasto Social del Ministerio de Economía. Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.